

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES POUVOIRS DU JUGE

dans

le Contentieux Administratif

des Elections

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 Mars 1936, à 14 heures

PAR

Raymond CRÉMERY

JURY { *Président* : M. MESTRE, *professeur*.
 { *Suffragants* { MM. JOSEPH-BARTHELEMY } *professeurs*.
 { LAFERRIÈRE }

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}
160, Rue Saint-Jacques, 160

1936

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES POUVOIRS DU JUGE dans le Contentieux Administratif des Elections

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 Mars 1936, à 14 heures

PAR

Raymond CRÉMERY

JURY { *Président* : M. MESTRE, *professeur.*
 { *Suffragants* { MM. JOSEPH-BARTHELEMY } *professeurs.*
 { LAFFERRIÈRE }

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}
160, Rue Saint-Jacques, 160

1936



INTRODUCTION

L'élection est la désignation du titulaire d'une fonction par la manifestation de volonté de plusieurs individus : nous n'avons à l'envisager ici que sous l'aspect du recrutement des fonctions publiques.

Ce mode de recrutement qui d'ailleurs ne fut jamais en France lié à une forme politique déterminée des institutions reçoit actuellement une application très étendue : c'est la mise en œuvre d'un système représentatif fondé soit sur le principe de la souveraineté nationale, soit sur l'idée de représentation d'intérêts économiques ; la vie administrative française se fonde en grande partie sur l'élection. On conçoit dès lors l'importance que revêt l'organisation du contrôle que doit assurer le fonctionnement normal des institutions électives.

Le présent travail se limitant à l'étude des pouvoirs de l'organe de contrôle des élections administratives, nous ne traiterons pas des élections qui intéressent l'ordre judiciaire (tribunaux de commerce et Conseil de Prud'hommes) dont le contentieux, en vertu du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, relève des juridictions de l'ordre judiciaire.

Quel sera donc l'organe externe à qui, dans notre droit positif, sera délégué le pouvoir de contrôler les élections administratives ?

Le contrôle électoral peut être confié à deux types d'organes différents : le contrôle pourra n'avoir qu'un caractère administratif : il appartiendra alors soit à une auto-

rité nommée par le pouvoir central, soit même à un corps politique élu. Le contrôle pourra également être déféré à une autorité juridictionnelle : soit le juge ordinaire, soit un juge spécialisé.

Si le droit positif français ne présente pas des exemples de tous ces systèmes, il n'en reste pas moins qu'il conserve une grande complexité. Le champ d'action des élections administratives, déjà très étendu sur le territoire métropolitain, s'accroît constamment avec l'évolution de notre empire colonial. A la variété des élections à contrôler, il était logique d'adapter des contrôles différents : ainsi apparaît une grande diversité d'organes auxquels est confié le soin de contrôler, en premier ressort, la régularité des opérations électorales administratives. Mais, et c'est là la seconde caractéristique de notre droit positif, la diversité disparaît dans l'organisation de notre second ressort de contrôle : un organe unique centralise tous les contrôles : le Conseil d'Etat.

Sans dresser un tableau complet des organes saisis du contrôle des opérations électorales, il est nécessaire de citer les exemples caractéristiques de notre système.

A. Organes saisis en premier ressort.

C'est à l'égard du premier ressort qu'apparaît la variété de notre organisation de contrôle électoral ; elle connaît essentiellement deux types de contrôles différents :

- 1° contrôle confié à un juge spécialisé ;
- 2° contrôle confié à une autorité administrative.

1° *Contrôle confié à un juge spécialisé.* — Les autorités juridictionnelles chargées du contrôle des élections ad-

ministratives seront, en vertu du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, des juges spécialisés.

A la Métropole, l'élection administrative sera déférée au Conseil de Préfecture : ce Conseil est une juridiction d'attributions : il ne sera compétent qu'en vertu d'un texte précis ; mais la tendance actuelle est de lui confier de plus en plus l'examen en premier ressort des contestations relatives aux élections administratives.

C'est ainsi que sur le plan administratif, le Conseil de Préfecture connaît des élections aux Conseils d'Arrondissement (L. 22 juin 1833) — des élections des Conseils Municipaux, des Maires et Adjoints (L. 5 avril 1884) — des élections des délégués sénatoriaux (L. 2 août 1875, mod. 9 août 1884) — des élections aux Conseils généraux de la Seine et des autres départements (L. 16 septembre 1871, L. 1925, D. 5 mai 1934).

Ce dernier texte marque une extension notable de la compétence électorale des Conseils de Préfecture : primitivement contrôlées par le système de la vérification des pouvoirs (L. 10 août 1871) les élections aux Conseils généraux des départements autres que celui de la Seine, furent ensuite déférées en premier et dernier ressort au Conseil d'Etat. Le Décret du 5 mai 1934 vient d'unifier la compétence juridictionnelle relative aux élections d'assemblées administratives territoriales (1).

(1) Le décret du 5 mai 1934 ne vise que les élections au Conseil Général : il faudrait donc en déduire que, selon sa jurisprudence antérieure, le Conseil d'Etat conserve l'examen en premier et dernier ressort des litiges relatifs aux élections des commissions départementales. C. d. Et. 8 mai 1885 D. 86-3-129 : revirement de jurisprudence : C. d. Et. 17 février 1911 Nègre-Jèze. La nomination de la commission départementale. Rev. crit., mars 1895).

La tendance à confier au Conseil de Préfecture le contrôle en premier ressort des élections administratives s'était d'ailleurs révélée dans la jurisprudence.

Ainsi, la jurisprudence a-t-elle décidé de consacrer la compétence du Conseil de Préfecture, et d'appliquer les règles du contentieux des élections municipales aux élections des commissions syndicales représentant des sections de communes, qu'il s'agisse de l'érection d'une section en commune (1) (art. 4 de la Loi du 5 avril 1884), ou d'une action judiciaire à intenter par une section (2) (article 129), ou de l'acceptation d'un don ou legs fait à une section de commune (art. 111 et 112 de la loi municipale). A ces élections participent les électeurs des sections intéressées : il était logique de leur appliquer les règles de droit commun des élections municipales.

Cette tendance à accroître la compétence électorale du Conseil de Préfecture s'est traduite également dans l'organisation du contentieux des élections concernant les assemblées tendant à représenter les intérêts. C'est ainsi que le contentieux des élections aux Chambres de Commerce primitivement confié au Ministre du Commerce (arrêté du 3 Nivose an XI) fut déféré au Conseil de Préfecture par la loi du 19 février 1908. Le Conseil de Préfecture fut normalement chargé du contentieux des élections aux assemblées de création récente : élections aux Chambres d'Agriculture (article 18 de la Loi du 3 janvier 1924), élections aux chambres de Métiers (article 6 de la loi du 26 juillet 1925).

Le rôle joué à la Métropole par le Conseil de Préfecture est tenu aux colonies par le Conseil de Contentieux Admi-

(1) Cons. d'Etat 16 mai 1866, él. de Noyal.

(2) Cons. d'Etat 15 janvier 1886, él. de Saint-Symphorien. Rec. p. 24.

nistratif ; il est juge en premier ressort du contentieux des élections aux diverses assemblées représentatives. Mais au lieu de n'être comme le Conseil de Préfecture qu'un juge d'attribution, le Conseil de Contentieux est, aux colonies, la juridiction administrative de droit commun : il connaît donc, sauf texte contraire, toutes les élections administratives.

C'est ainsi que sa compétence s'étend au contentieux des élections des anciennes assemblées représentatives coloniales : conseils généraux des colonies qui en sont dotées (ex. Décret 12 juin 1879 pour Guadeloupe, Martinique, Réunion) conseils d'administration qui existent dans certaines colonies non dotées de conseils généraux (ex. St-Pierre et Miquelon).

L'évolution politique de notre empire colonial s'est traduite par la création d'assemblées à caractère représentatif recrutées en tout ou partie par l'élection. La majorité de nos grands gouvernements généraux possède actuellement des assemblées représentant les intérêts du groupe de colonies ou de provinces (délégations financières algériennes — délégations financières et économiques de Madagascar — grand conseil économique de l'Indochine), et les colonies composantes sont peu à peu dotées d'organes chargés de représenter leurs intérêts propres.

Il était normal que le contentieux de ces élections fût confié au Conseil de Contentieux. Il y a cependant des exceptions : ainsi le contentieux des chambres indigènes indochinoises, dont sont dotés le Tonkin, l'Annam, le Cambodge et le Laos, est déféré en premier ressort à l'Administrateur résident assisté de deux mandarins, et en appel, au résident supérieur. Mais cette organisation prévue par des arrêtés du Gouverneur Général ou des ordonnances royales,

n'a pas pu faire échec à la compétence du Conseil de Contentieux Administratif qui, en vertu des décrets des 5 août et 7 septembre 1881, est le juge ordinaire du contentieux des services locaux (1).

Ainsi, le premier type de contrôle confié à des autorités juridictionnelles reçoit-il en notre droit positif de nombreuses applications : le Conseil de Préfecture, juge d'attribution, voit sa compétence constamment accrue par de nouveaux textes ; le Conseil de Contentieux Administratif, juge de droit commun, centralise la plus grande partie du contentieux électoral colonial de premier ressort.

2° *Contrôle confié à des autorités administratives.* — Malgré l'étendue de leur compétence en matière de contentieux électoral, les autorités juridictionnelles sont loin de connaître de la totalité du contrôle des élections administratives. Nombreuses encore sont les élections qui en premier ressort sont déferées à des autorités administratives.

A la Métropole, deux autorités se trouvent investies du pouvoir de contrôler certaines élections : le Ministre et le Préfet.

Le ministre reste l'autorité de contrôle de droit commun : il est compétent dans le silence de la loi ; nombreux cependant sont les textes qui sont venus préciser ses attributions à l'égard de certaines élections.

Le ministre de l'Education Nationale connaît des élections au conseil supérieur de l'instruction publique et aux conseils académiques (L. 27 février 1880, art. 12, 13, Décret du 16 mars 1880) ainsi que des élections aux conseils départementaux de l'Instruction publique (art. 12 du dé-

(1) Cons. d'Etat 8 août 1924, Bach-Thaï-Buoi. Rec. Penant, 1925-1-8.

cret du 12 novembre 1886). Il statue aussi sur les recours dirigés contre les décisions de jurys d'agrégation (Décret du 27 juillet 1885, art. 8, 12).

Le Ministre de l'Agriculture connaît des élections au Conseil Supérieur de l'Agriculture (Décret du 10 mai 1928, arrêté du 11 janvier 1928), aux offices agricoles régionaux et départementaux (Décret du 15 mai 1921) ; il connaît également des élections des délégués des associations agricoles aux Chambres d'Agriculture (art. 21 du décret du 16 décembre 1924).

Le ministre des Travaux publics statue sur les contestations relatives aux élections du Conseil Supérieur des chemins de fer (Décret du 14 novembre 1924).

Le ministre du Travail connaît des élections au Conseil Supérieur du Travail (Décret du 31 janvier 1921), au Conseil Supérieur de la Mutualité.

Le ministre des Postes, Télégraphes, Téléphones est compétent à l'égard des élections au Conseil Supérieur des P. T. T. (art. 169 de la loi du 30 juin 1923, Décret du 8 septembre 1923).

Le ministre de l'Air a compétence pour les contestations concernant les élections des représentants du personnel naviguant au Conseil Supérieur des transports aériens (décret du 19 mai 1929).

Cette trop longue énumération, incomplète et qui n'est donnée qu'à titre d'exemple, démontre l'importance actuelle du ministre en matière électorale.

A ces pouvoirs déterminés par des textes spéciaux, s'ajoutent ceux que consacre la jurisprudence ; c'est ainsi que le ministre de la Justice a été reconnu compétent pour

statuer sur les réclamations relatives aux élections des Chambres de discipline des officiers ministériels (1).

Mais, et ce n'est qu'une légère contrepartie, le ministre a perdu certains pouvoirs : nous avons vu que les élections aux Chambres de commerce qui lui avaient été primitivement confiées, ont été déférées au Conseil de Préfecture ; de plus, la séparation des Eglises et de l'Etat lui a fait perdre le contentieux des élections servant au recrutement des établissements publics culturels (conseils presbytéraux, Décret du 12 avril 1880 — consistoires israélites — ordonnance du 25 mai 1844).

Toujours est-il que le ministre conserve, à l'égard des élections, une compétence étendue.

Bien que plus rares, on trouve cependant des exemples de la compétence du Préfet en matière électorale.

C'est ici surtout l'œuvre de la jurisprudence ; ainsi le Préfet a-t-il été chargé du contrôle des élections des administrateurs des Caisses des Ecoles (2) et de celles des membres du bureau des comices agricoles (3).

On lui a également reconnu le pouvoir de statuer sur certaines élections d'intérêt communal. Le conseil municipal est amené à désigner, à élire, un certain nombre de membres représentant la commune soit dans des conférences qui se réunissent pour débattre des questions d'intérêt communal (art. 117 Loi municipale), soit dans des commissions syndicales élues pour la gestion de biens indivis (art. 161 Loi municipale), soit dans les commissions des hospices (Loi du 5 août 1879), soit encore dans les commissions

(1) Cons. d'Etat 29 janvier 1857; Gaulley (pour les chambres de notaires).

(2) Cons. d'Etat 21 mai 1903, Rec. p. 401.

(3) Cons. d'Etat 29 avril 1922, Rec. p. 375 (Sr-Caillaux).

scolaires (Loi du 28 mars 1882). Aucun texte ne prévoyait le contentieux de ces élections auxquelles ne prennent part que les conseillers municipaux. La jurisprudence a décidé d'appliquer aux délibérations au cours desquelles sont désignés ces représentants, le droit commun du contrôle contentieux des délibérations du Conseil municipal (art. 63 et s. de la loi municipale). Ainsi les contestations doivent-elles être déférées en premier ressort au Préfet qui statue, sauf recours au Conseil d'Etat, en la forme de l'excès de pouvoir.

Il est à noter que si on appliquait cette jurisprudence aux élections des membres représentant les conseils généraux au sein des organismes interdépartementaux (Loi du 9 janvier 1930, Rap. 28 juillet 1931), l'élection serait déférée directement au Conseil d'Etat saisi par la voie de l'excès de pouvoir.

Quoiqu'il en soit, le Préfet se trouve donc investi de certains pouvoirs en matière électorale. Cette compétence se fonde uniquement sur la jurisprudence : un seul texte, sauf erreur, a confié au Préfet le contrôle de certaines élections ; c'est le décret du 14 mars 1907 relatif aux élections au conseil supérieur des sapeurs-pompiers.

Plus rares sont aux colonies les applications du contrôle des élections par des autorités administratives. Nous ne citerons encore ici que des exemples caractéristiques.

Une première anomalie concerne les élections des délégués sénatoriaux ; alors qu'à la Métropole, le contrôle en est confié au Conseil de Préfecture, un système différent est adopté pour les colonies. L'article 8 de la loi du 2 août 1875 (modifié par la loi du 9 décembre 1884) attribue le contentieux des élections de ces délégués au conseil privé qui est un corps purement administratif. Il est vrai, tout au moins

dans certaines colonies, qu'il n'y a pas de différences sensibles entre le conseil de contentieux administratif et le conseil privé, le second concourant à la formation du premier ; toujours est-il qu'en maintenant la compétence du conseil privé, le texte donne une compétence contentieuse à un organisme purement administratif.

Tel n'est pas d'ailleurs le seul exemple de textes qui ont dérogé au principe de la juridiction de droit commun du Conseil de Contentieux.

Ainsi le contentieux des élections au Conseil Supérieur des colonies est-il déféré au Ministre (décret du 28 septembre 1920, décret du 23 janvier 1929). Cette exception se justifie en partie par le caractère métropolitain d'un tel organisme, et par son rôle de conseiller du pouvoir central. La décision du ministre ne peut d'ailleurs être prise qu'après l'avis du comité consultatif du contentieux du ministère des Colonies.

Une autre exception concerne les élections aux conseils des intérêts français des protectorats d'Indochine (Annam, Tonkin, Cambodge) créés par le décret du 4 novembre 1928. Le contentieux de ces élections est confié à une commission spéciale composée du résident supérieur, du procureur général ou du procureur de la République, d'un inspecteur des affaires administratives, ou d'un administrateur désigné par le résident ; ainsi, le seul élément judiciaire au sein de cette commission est-il représenté par un membre du parquet ; et cet organisme se trouve investi de pouvoirs spéciaux, en ce sens qu'il statue en premier et dernier ressort.

Un tel système est légal puisque le décret du 4 novembre 1928 a pu déroger aux dispositions des décrets de 1881 organisant les conseils de contentieux ; mais on peut douter

de sa valeur : il brise sans raison apparente l'unité de compétence du Conseil de Contentieux. Il est à noter que le Gouverneur Général peut, par arrêté, créer un conseil des intérêts français dans le protectorat du Laos : si l'arrêté de création adoptait un système analogue de contentieux, on peut se demander s'il serait valable : à moins d'un décret spécial instituant au Laos une commission semblable à celle des autres protectorats, le Conseil de Contentieux resterait compétent en vertu des décrets de 1881.

Ainsi, l'organisation du 1^{er} degré du contentieux électoral français met-elle en œuvre deux types de contrôle différents, avec une variété de détails assez remarquable.

B. Organes saisis en appel

Au contraire, l'appel se trouve centralisé en un organe juridictionnel unique : le Conseil d'Etat.

En application des textes organiques des Conseils de Préfecture et des Conseils de Contentieux administratif, leurs décisions sont soumises au Conseil d'Etat par la voie de l'appel : le contentieux électoral ne fait pas sur ce point exception au contentieux administratif ordinaire.

De même, les décisions des ministres chargés du contentieux électoral sont soumises au contrôle du Conseil d'Etat : le recours au Conseil d'Etat est un recours de pleine juridiction. Ainsi en a-t-il été décidé à l'égard des décisions du ministre des Colonies statuant sur les élections au Conseil Supérieur des Colonies (1).

A cette règle générale de l'appel au Conseil d'Etat, existent cependant certaines exceptions de minime importance du reste.

(1) Cons. d'Etat 7 août 1897, Faymoreau d'Arquistade, Rec. p. 635.

Nous retrouvons ici l'anomalie du contentieux des élections aux Conseils des intérêts français des protectorats indochinois. Le décret du 4 novembre 1928 donnant à la commission spéciale qu'il institue une compétence en premier et dernier ressort, supprime tout appel possible au Conseil d'Etat. Ce ne veut pas dire, d'ailleurs, que le Conseil d'Etat ne peut en rien connaître de ces décisions ; elles peuvent lui être déférées soit par la voie de la cassation, soit par la voie de l'excès de pouvoir, suivant que l'on considère la commission spéciale comme une autorité juridictionnelle ou administrative. Toujours est-il que le contrôle exercé en ce cas par le Conseil d'Etat est beaucoup plus restreint.

Les autres exceptions concernent des élections métropolitaines.

Il s'agit tout d'abord des pouvoirs spéciaux du Préfet à l'égard des élections faites par les conseils municipaux, en vue de la représentation de la commune au sein d'organismes intercommunaux. Nous avons vu que la jurisprudence assimilait les délibérations désignant les membres chargés de représenter la commune, aux autres délibérations des conseils municipaux ; il faut par suite appliquer à leur contentieux les règles prévues par les articles 63 et suivants de la loi municipale. Si le premier degré se trouve ressortir du Préfet et a le caractère administratif, le second degré se « juridictionnalise » devant le Conseil d'Etat : il n'y a pas appel à proprement parler ; il y a recours en la forme de l'excès de pouvoir. Les pouvoirs du Conseil d'Etat ne sont donc pas aussi étendus.

Une autre particularité concerne les contentieux électoraux dans lesquels le ministre statue sur recours contre

une décision prise par une autorité administrative inférieure.

C'est le cas notamment à l'égard des réclamations relatives à l'élection des délégués des planteurs de tabac indigène au Conseil consultatif des tabacs ; c'est le président du Conseil d'administration de la Caisse autonome qui examine les contestations : sa décision peut être déférée au ministre des finances : il en est ainsi également dans le cas où les réclamations concernant les élections au Conseil supérieur des sapeurs-pompiers sont déferées au Préfet : sa décision peut être attaquée devant le ministre de l'Intérieur.

Dans ces deux cas, les décisions du Ministre peuvent être déferées au Conseil d'Etat ; on peut se demander quelle est la nature de ce recours : c'est un recours de pleine juridiction ; mais à quel titre le Ministre intervient-il ? La solution dépend du caractère du contrôle du Ministre en tant que statuant sur le recours de l'autorité inférieure.

Cette question toute particulière évoque au fond tout l'examen de notre contentieux électoral. Elle exige, en effet, une analyse de la nature des autorités de contrôle. Quel est, en effet, le rôle des divers organes chargés du contentieux électoral : sous la diversité des structures du recours, y a-t-il une unité de méthodes et de pouvoirs ; l'autorité, qu'elle soit juridictionnelle ou administrative, a-t-elle un rôle unique ? L'Administrateur doit-il être considéré comme un juge ? Le juge n'a-t-il pas parfois un rôle d'administrateur ?

L'étude de cette branche de notre contentieux administratif permet de porter un jugement d'ensemble sur notre organisation juridictionnelle.

Nous limiterons notre travail à l'examen des pouvoirs de l'organe de contrôle à posteriori des opérations électorales ; nous essaierons de préciser la structure juridique de ces organes, en examinant successivement l'étendue et la mise en œuvre de leurs pouvoirs. Puis, ayant précisé ces différents termes du problème, nous essaierons en guise de conclusion d'esquisser les grandes lignes des discussions doctrinales qu'a soulevées l'étude de la nature juridique des pouvoirs du juge ; nous ne les évoquerons qu'au strict point de vue du juge électoral.

PREMIERE PARTIE

Etendue des pouvoirs de l'organe de controle a posteriori des opérations électorales

INTRODUCTION

L'étendue des pouvoirs des autorités chargées du contrôle électoral pose un double problème : il y a tout d'abord un problème de compétence : quels sont les litiges qui relèveront de ces autorités ? Cela nous permettra de préciser la place du contentieux électoral administratif dans l'ensemble de notre organisation juridictionnelle, tant à l'égard du pouvoir judiciaire, qu'à l'égard du pouvoir administratif actif ou juridictionnel. Mais l'organe régulièrement saisi doit examiner la contestation : l'étendue de ses pouvoirs pose également la question de savoir quelle peut être la portée de son contrôle : dans quelle mesure pourra-t-il tenir compte des griefs qui lui seront soumis.

Nous n'entendons pas faire ici une manière de dictionnaire des griefs examinés par la jurisprudence : nous essaierons de dégager les idées directrices qui guident l'autorité compétente dans son examen. Aussi bien, nous conformant aux indications données par la structure apparente de notre contentieux électoral, devons-nous diviser cette étude en deux parties distinctes ; nous examinerons l'étendue des pouvoirs des deux types essentiels d'organes de contrôle que

connaît notre organisation : pouvoirs des autorités juridictionnelles, pouvoirs des autorités administratives ; nous préciserons les différences fondamentales qui nous permettront de nous prononcer par la suite sur la nature des pouvoirs de ces diverses autorités.

I. — *ETENDUE DES POUVOIRS*
DES AUTORITÉS JURIDICTIONNELLES
CHARGÉES DU CONTROLE A POSTERIORI
DES ELECTIONS

Nous avons vu que dans notre droit positif deux organes juridictionnels sont, en premier ressort, chargés d'examiner les contestations relatives aux élections administratives : le Conseil de Préfecture, le Conseil du Contentieux administratif colonial. Ces deux juridictions relèvent du Conseil d'Etat par l'appel ; l'étendue de leurs pouvoirs sera nettement déterminée par une jurisprudence abondante. Cette remarque de pure forme a d'ailleurs son importance : la jurisprudence donne, en effet, au travail de ces organismes un fondement très précis qui permet l'amélioration du contentieux par des évolutions raisonnées. Mais ce n'est qu'une tendance ; et malgré la centralisation résultant de l'appel au Conseil d'Etat, nous ne sommes pas parvenus à l'unité souhaitable.

Pour déterminer l'étendue des pouvoirs de ces organes, nous allons examiner successivement le contrôle qu'ils peuvent exercer sur les décisions relatives au corps électoral, sur les opérations électorales elles-mêmes, et sur leurs résultats.

*A. Etendue des pouvoirs de contrôle
sur les décisions relatives au corps électoral.*

Il ne peut être ici question des règles qui président à la détermination légale du corps électoral : le législateur seul est, en effet, compétent pour décider de la composition du corps électoral : sur le plan politique, il va de soi que l'autorité juridictionnelle sera incompétente.

Mais la loi ayant déterminé les conditions de l'électorat, restent toutes les mesures d'exécution : les élections administratives qui relèvent des autorités juridictionnelles dont nous étudierons l'étendue des pouvoirs exigent tout un ensemble de procédures préparatoires à la consultation électorale. Le droit de vote des élections sera reconnu au moyen d'une liste électorale : le corps électoral devra être convoqué ; dans certains cas la convocation aura lieu dans des formations particulières (sectionnement). Quels seront les pouvoirs du juge — que nous nommons ainsi, en nous réservant le droit de discuter de la valeur de cette appellation — sur les diverses décisions préparatoires ?

Nous étudierons le rôle du juge électoral à l'égard des décisions concernant la composition du corps électoral et sa convocation.

1° COMPOSITION DU CORPS ÉLECTORAL

La composition du corps électoral évoque toutes les questions relatives à l'électorat.

Le rôle du juge pose essentiellement ici un problème de compétence. L'électorat est, en effet, une capacité individuelle relevant des droits civiques. Le contrôle individuel des décisions d'inscriptions sur la liste ou de refus d'ins-

cription relève des tribunaux judiciaires : dans quelle mesure le juge électoral pourra-t-il en connaître ? C'est également un problème de portée du contrôle ; dans quelle mesure les irrégularités relevées rejailliront-elles sur la décision du juge de l'élection ?

Le juge de l'élection aura-t-il des pouvoirs à l'égard de la liste électorale ? Aura-t-il le pouvoir de reconnaître ou de refuser le droit de vote à certains individus ?

a) *Pouvoirs du juge de l'élection relatifs à la confection de la liste électorale.* — La capacité électorale est une capacité civile qui relève d'une procédure judiciaire : chaque année, la liste électorale est révisée par une commission dite « administrative. » Les électeurs peuvent critiquer ces décisions devant une commission municipale, qui relève du juge de paix par la voie de l'appel. Les jugements de paix peuvent être déferés à la Cour de Cassation : ils sont définitivement jugés par la Chambre des Requêtes. Ainsi avons-nous ici une procédure entièrement judiciaire en vertu du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires : le juge électoral n'aura donc en principe aucun pouvoir.

Cependant, le principe de séparation a comme corollaire le principe de l'indépendance des autorités administratives et judiciaires ; par suite, le juge électoral, intégré dans l'administration, aura-t-il, dans une certaine mesure, à tenir compte des opérations de la confection de la liste, pour décider de la régularité de l'opération électorale elle-même.

Le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires ne souffre pas d'exception dans notre contentieux électoral. Le juge électoral doit se reconnaître

incompétent dès qu'il s'agit d'une question d'inscription sur la liste.

Son incompétence s'étend aussi bien aux contestations portant sur l'inscription elle-même (1), qu'à celles concernant les irrégularités relatives aux organes chargés de juger ce contentieux ; le juge électoral n'aurait pas à sanctionner la composition irrégulière de la « commission municipale » prévue par l'article 2 de la loi du 7 juillet 1874 (1).

Mais la compétence judiciaire est limitée au seul contrôle individuel des inscriptions. En effet, l'opération de confection de la liste est une opération administrative dont le contrôle lui échappe. Il existe, à cet égard, une procédure spéciale. Seul le Préfet a le droit de critiquer les irrégularités concernant l'opération de révision ; seul il peut saisir le Conseil de Préfecture qui se trouve investi de pouvoirs spéciaux ; mais le conseil ne statue pas ici en tant que juge de l'élection : la décision du Conseil de Préfecture peut être déférée au Conseil d'Etat soit par le Préfet, soit par le Maire représentant la collectivité municipale. Cette procédure spéciale est autonome : en ce sens qu'elle fait obstacle au recours pour excès de pouvoir ; les requérants qui saisiraient directement le Conseil d'Etat par cette voie, se verraient opposer une fin de non recevoir (2).

Mais, si absolue que soit l'application du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, le juge électoral peut avoir à connaître de la régularité des opérations d'inscription au regard de la sincérité du scrutin : juge de l'élection, il doit examiner l'ensemble de l'opération ; il peut retenir le grief relatif à la confection

(1) Cons. d'Etat 24 juin 1912, Couillaud, Rec. p. 728.

(2) Cons. d'Etat 18 janvier 1927, Rec. p. 1479.

des listes, s'il estime qu'il a pu avoir une influence sur le scrutin lui-même. Le juge électoral, en tant que tel, ne pourra pas annuler l'opération de révision de la liste il pourra la déclarer irrégulière, et par suite annuler l'élection.

Ainsi appartient-il au juge de l'élection d'examiner les irrégularités commises dans la révision de la liste électorale, et constatées par l'autorité judiciaire, afin d'en apprécier l'influence sur le résultat des opérations électorales (1). Laferrière, pour synthétiser la compétence spéciale du juge de l'élection, en cette matière, opposait les erreurs individuelles à l'irrégularité des opérations qui seule d'après lui pouvait être retenue par le juge de l'élection (2).

En fait, il semble que la jurisprudence récente tienne compte de toutes les erreurs pour en examiner l'influence. Le juge électoral ne peut pas exercer le contrôle individuel de l'inscription, mais il est libre d'apprécier la gravité de l'irrégularité au regard du scrutin. Ainsi a-t-il été admis que des erreurs individuelles plus ou moins nombreuses ne pouvant faire l'objet de recours que devant la commission municipale ou le juge de paix, peuvent cependant être prises en considération par le juge de l'élection pour apprécier la régularité du scrutin ; le juge de l'élection annule les opérations lorsque les inscriptions et radiations irrégulières, constatées par l'autorité judiciaire, sont en nombre suffisant pour modifier le résultat du scrutin (3).

(1) Cons. d'Etat El. de Lille, 24 juin 1921, Rec. p. 634. Cons. d'Etat El. de Terjat, 17 janvier 1930, Rec. p. 68.

(2) Cons. d'Etat 9 août 1880, El. d'Aumale, Rec. p. 774.

(3) Cons. d'Etat 31 janvier 1913, El. de Linquizetta, Rec. p. 150.

Ce que peut aussi rechercher le juge de l'élection, c'est la manœuvre qui altère le résultat (1). Le principe de l'indépendance des autorités administratives et judiciaires doit être appliqué sans réserve. Ainsi, une inscription, alors même qu'elle aurait été considérée comme régulière par l'autorité judiciaire, peut cependant être prise en considération par le juge de l'élection s'il estime qu'elle révèle une manœuvre ayant pour but de fausser le scrutin. Ainsi a-t-il été décidé que l'achat d'une simple parcelle de terre à seule fin d'être inscrit sur la liste d'une commune peut constituer une manœuvre, alors même qu'elle aurait été reconnue régulière par le juge de paix (2). Reste au juge de l'élection à apprécier si cette manœuvre a eu une influence sur le scrutin.

Ces quelques indications jurisprudentielles illustrent le principe d'indépendance des juridictions : nous aurons à préciser plus tard le rôle du juge sur le contrôle de la sincérité du scrutin, et son travail d'appréciation des manœuvres. Nous les avons indiquées ici pour déterminer la limite de sa compétence au regard des autorités judiciaires chargées du contrôle de la liste électorale.

En résumé, le juge de l'élection n'aura jamais à connaître du contentieux de la liste : il pourra cependant s'inspirer de certaines irrégularités relatives aux inscriptions pour juger de la sincérité des opérations électorales.

(1) Cons. d'Etat 27 nov. 1925, El. de Faux la Montagne, Rec. p. 952 ; Cons. d'Etat 11 juin 1926, El. de Venaco, Rec. p. 596 ; Cons. d'Etat 24 décembre 1926, El. de Puttelange les Sarralbe, Rec. p. 1151.

Affirmative : Cons. d'Etat 28 janvier 1927, El. de Montussan, Rec. p. 1479.

(2) Cons. d'Etat 16 juillet 1909, El. de Charmois, Rec. p. 698.

b) *Pouvoirs du juge de l'élection sur la reconnaissance du droit de vote.* — La liste électorale est donc le document essentiel qui consacre le droit de vote. Est-ce à dire que le juge de l'élection n'aura aucun pouvoir relatif à la reconnaissance ou au refus du droit de vote ? Au prime abord, ainsi que le fait remarquer Laferrière, inscription sur la liste et reconnaissance du droit de vote semblent deux problèmes qui se confondent : il n'en est rien. Le juge de l'élection, toujours incompétent à l'égard de l'inscription proprement dite, aura un rôle spécial à l'égard de la reconnaissance du droit de vote.

L'admission ou le refus du droit de vote sera décidé par un organe administratif : le bureau électoral. Il est à noter que ce bureau n'aura pas toujours la même composition ; certaines élections ayant lieu au sein d'assemblées constituées n'auront pas d'autre bureau électoral que le bureau de l'assemblée elle-même (élection des Maires et Adjoints par exemple).

Cet organe aura-t-il un pouvoir spécial à l'égard de la reconnaissance du droit de vote ? Ces décisions pourront-elles être contrôlées par le juge de l'élection ? Dans quelle mesure ?

Le bureau électoral, chargé de veiller au fonctionnement de l'opération électorale, aura certains pouvoirs sur l'admission matérielle du vote, et n'aura aucun pouvoir sur la reconnaissance du droit de vote qui, reconnu par la liste électorale, s'impose à lui d'une manière absolue.

Les décisions du bureau concernant l'admission matérielle du vote seront évidemment contrôlées par le juge de l'élection. Ce sont des questions relatives à la tenue même de l'opération.

Les décisions du bureau se fonderont sur des irrégularités concernant le temps ou le lieu de l'émission du vote : il refusera les votes émis avant la constitution du bureau (1) ou après la clôture du scrutin (2) ; de même, il n'acceptera pas le vote d'un électeur voulant voter dans une section autre que la sienne (3).

Dans tous ces cas, il n'y a aucune contestation sur le droit lui-même ; l'électeur, bien qu'ayant une inscription régulière, et par suite le droit de voter, ne remplit pas les conditions matérielles pour que son vote soit admis. Le bureau a pleins pouvoirs pour décider de l'admission de ces votes ; et le juge de l'élection peut en connaître, puisqu'il ne s'agit au fond que d'une pure question de tenue de l'opération électorale elle-même.

En est-il de même à l'égard des décisions que pourrait prendre le bureau électoral à l'égard de la reconnaissance du droit de vote lui-même ?

En principe, le bureau n'a ici aucun pouvoir : la liste électorale doit, seule, le guider ; il n'a qu'à appliquer les décisions prises par l'autorité judiciaire.

Ainsi, et en exécution de ce principe, le bureau sera-t-il amené à admettre au vote des électeurs non inscrits, mais porteurs d'une décision judiciaire leur conférant le droit de vote. Ce cas est relativement fréquent : la procédure de révision de la liste ne se fait que périodiquement tous les ans au début de l'année. Les contestations nées lors de la révision annuelle peuvent ne pas être résolues lors de la clôture de la procédure de révision. Les électeurs porteurs d'une

(1) Cons. d'Etat 20 février 1905, El. de Byans, Rec. p. 184.

(2-3) Cons. d'Etat 28 janvier 1921, El. de Fontaine Heudebourg, Rec. p. 110.

décision judiciaire leur reconnaissant le droit de vote doivent logiquement être admis à voter. Les pouvoirs du juge de l'élection ne seront pas en cette matière plus étendus que ceux du bureau électoral. Le juge de l'élection n'aura d'autre rôle que celui de vérifier si la décision judiciaire, admise par le bureau, avait bien effectivement une portée positive, il aura d'ailleurs à tenir compte de toutes les décisions judiciaires régulièrement intervenues jusqu'au jour où il est appelé à statuer (1) ; c'est ainsi que le juge de l'élection a eu à décider qu'un jugement de paix conférant le droit de vote doit être exécuté, alors même qu'il aurait été frappé d'un pourvoi en Cassation, le pourvoi n'étant pas suspensif (2). Il en a été décidé de même à l'égard d'un jugement de paix qui aurait été cassé, dès lors que le juge de paix de renvoi n'a pas encore statué (3). En appliquant la même jurisprudence, le juge de l'élection a décidé que c'était à bon droit que le bureau électoral avait admis au vote l'électeur porteur d'un arrêt de cassation, annulant un jugement de paix ayant refusé l'inscription (4) ; cependant, dans certains cas, le juge de l'élection a exigé une nouvelle inscription (5). De même, sans empiéter sur la compétence judiciaire, le juge de l'élection peut contrôler le refus d'admission au vote, se fondant sur un défaut d'inscription prove-

(1) Cons. d'Etat 6 février 1931, 1^{re} espèce, El. de Casavecchia, Rec. p. 148 ; Jurisp. instaurée par C. d'El. 28 janvier 1910, El. de Riventosa, Rec. p. 77 ; Cf. également Cons. d'El. 30 janvier 1929, El. de Saint-Jean-de-Védas, Rec. p. 121.

(2) Cons. d'Etat 28 février 1913, El. de Saint-Nauphary, Rec. p. 296 ; Cons. d'Etat 13 mars 1905, El. de Dorans, Rec. p. 257.

(3) Cons. d'Etat 27 juillet 1909, El. de Mila de Tallans, Rec. p. 274.

(4) Cons. d'Etat 21 juillet 1909, El. de Balanec, Rec. p. 723.

(5) Cons. d'Etat 24 mars 1905, El. de Rouffiac, Rec. p. 304.

nant d'une erreur matérielle (1). La teneur de la liste électorale ne s'impose d'ailleurs au bureau que dans la mesure où elle ne contient pas d'erreurs matérielles.

Ainsi a-t-il été décidé qu'à bon droit le bureau avait admis à voter un électeur omis sur la liste à la suite d'une simple erreur de copie (2).

Le principe de la séparation des pouvoirs est strictement appliqué à l'égard de ce premier ordre de difficultés.

Mais il se peut aussi que l'électeur inscrit ne soit pas admis au vote.

Le bureau électoral n'a, à cet égard, aucun pouvoir : il doit appliquer la teneur de la liste ; il ne peut pas refuser le vote d'un électeur inscrit (3). Le juge de l'élection annulera donc toutes les décisions qui ne tiendraient pas compte de la teneur de la liste. C'est ainsi que le juge de l'élection a pu décider que le bureau avait à tort refusé l'admission de vote de faibles d'esprit (4), d'infirmités ou d'illettrés (5). Bref, le bureau électoral doit admettre tous les votes d'électeurs inscrits.

Mais le juge électoral se trouve en cette matière doté d'un pouvoir spécial. Si l'inscription est un document dressé par l'autorité judiciaire et qui s'impose aux autorités administratives, il n'en reste pas moins qu'il existe des textes retirant le droit de vote à certains électeurs. Ceux-ci

(1) Cons. d'Etat 6 avril 1909, El. de Cox, Rec. p. 420.

Cons. d'Etat 25 avril 1913, El. de l'Isle en Dodon, Rec. p. 476.

(2) Cons. d'Etat 2 juillet 1926, El. de Foyence, Rec. p. 681.

Cons. d'Etat 17 janvier 1930, El. de Terjat, Rec. p. 68.

(3) Cons. d'Etat 10 mai 1890, El. de Tregunc ; Cons. d'Etat 1^{er} juillet 1893, El. de Costequède ; Cons. d'Etat 5 août 1893, El. de Criqueboeuf.

(4) Cons. d'Etat 10 mars 1909, El. de Saint-Dié, Rec. p. 262.

(5) Cons. d'Etat 31 janvier 1914, El. de Fournes, Rec. p. 137.

pourront être encore inscrits sur la liste ; leur vote devra-t-il être admis ? Le bureau électoral n'aura certainement pas à faire de distinction. Le juge le pourra-t-il ?

Après une jurisprudence hésitante, le Conseil d'Etat a consacré les pouvoirs du juge en cette matière. C'est ainsi que le juge de l'élection pourra ne pas tenir compte des votes de militaires non munis de congés réguliers (Loi du 30 novembre 1875, art. 5 ; Loi du 15 juillet 1889, art. 9), d'électeurs déchus de leurs droits électoraux par suite de condamnations judiciaires, d'électeurs ayant bénéficié d'une double inscription sur la liste (Décret du 2 février 1852, art. 34), d'électeurs faillis et non réhabilités (Loi du 23 mars 1908). Il n'y a pas ici une exception au principe de la séparation des pouvoirs. Le juge électoral, sans méconnaître la portée de la procédure judiciaire de l'inscription sur la liste, ne fait qu'appliquer la loi.

De même, mais dans un ordre d'idées légèrement différent, le juge de l'élection aura-t-il parfois à vérifier la portée d'une inscription : il pourra décider du refus d'admission au vote, dès qu'il y aura doute sur l'identité de l'électeur ; ou bien lorsque l'inscription faite sur la liste en dehors de toute procédure sera manifestement irrégulière (1) : le vote a été ainsi refusé par le juge de l'élection à un électeur inscrit sur une copie de la liste, à un électeur inscrit sans décision judiciaire après clôture de la liste, à un électeur inscrit sur la liste le jour même du scrutin.

Ainsi, les difficultés de compétence concernant l'électorat sont-elles toutes résolues par une application stricte du principe de la séparation des autorités administratives et

(1) Cons. d'Etat 10 janvier 1930, 1^{re} espèce, El. de Brétigny, Rec. p. 36 ; Cons. d'Etat 11 janvier 1934, El. de Vezins, n° 32.210.

judiciaires. Le juge de l'élection ne connaît pas du contentieux de la liste : il est compétent pour refuser de reconnaître le droit de vote d'un électeur inscrit, lorsqu'un texte de loi formel prononce la déchéance ; enfin, en vertu du principe d'indépendance des juridictions, le juge de l'élection peut-il apprécier la valeur de l'opération qui lui est soumise, en se fondant sur des irrégularités concernant la procédure de l'inscription. Le juge électoral se trouve donc investi de pouvoirs relatifs à la composition du corps électoral ; mais la procédure administrative de l'élection doit être précédée d'un autre ordre de décisions : celles concernant les modalités de convocation du corps électoral. Le juge électoral pourra-t-il en connaître ?

2° CONVOCATION DU CORPS ÉLECTORAL

Nous ne sommes plus ici en présence d'un conflit de compétence entre les autorités administratives et judiciaires. La convocation des électeurs est le préliminaire de l'opération électorale : seules les autorités administratives peuvent en assurer le contrôle.

Mais les difficultés relatives à la convocation du corps électoral posent un double problème ; il ne suffira pas, en effet, d'examiner l'étendue des pouvoirs du juge en étudiant les divers griefs qui pourront lui être soumis : il faudra également préciser la place du juge de l'élection dans l'ensemble de notre organisation administrative, tant à l'égard de l'administration active qu'à l'égard des autres juridictions administratives et plus spécialement du juge de l'excès de pouvoir.

La convocation des électeurs présente divers ordres de difficultés :

1° Dans quelles formations les électeurs devront-ils être convoqués ? C'est généralement le législateur qui décide et qui fixe la circonscription électorale qu'il adapte au but recherché par la consultation (canton, commune). Mais, pour les élections municipales, des intérêts divergents peuvent se faire jour sur le même territoire ; ces intérêts devront avoir des représentations distinctes ; c'est ce à quoi répond la procédure du sectionnement électoral.

2° ce premier ordre de difficultés étudié, il s'agira de préciser l'étendue du pouvoir du juge de l'élection sur la convocation elle-même.

a) *Le sectionnement.* — Le sectionnement électoral a pour but de diviser le territoire communal suivant les intérêts distincts de hameaux ou de quartiers, afin de permettre une représentation spéciale à chaque groupe d'électeurs.

La difficulté ici est tout administrative. Le sectionnement est une procédure administrative ; c'est le Conseil général qui prononce le sectionnement à la demande du Préfet, du Conseil Municipal, d'électeurs de la commune ou de Conseillers généraux après enquête et consultation du Conseil Municipal intéressé. Le juge de l'élection aura-t-il à exercer ici un contrôle : quel sera son rôle à l'égard de l'administration active ? à l'égard des autres juridictions et spécialement du juge de l'excès de pouvoir ?

Le rôle du juge de l'élection est ici de toute première importance : procédure préalable à la consultation électorale, le sectionnement fait partie de l'opération administrative de l'élection ; les irrégularités qui peuvent l'entacher rejaillissent sur la valeur du scrutin. Le juge chargé du contrôle de l'élection devra donc connaître du sectionnement électoral. Il devra apprécier la régularité de l'opé-

ration du sectionnement, en appliquant les dispositions du « bloc » légal et réglementaire, soit qu'il s'agisse de l'application d'une disposition claire et précise, soit qu'il ait à interpréter une disposition, afin d'en tirer la règle à appliquer.

La portée de ce contrôle consiste dans l'examen de la régularité de forme et de fond de l'opération de sectionnement. C'est ici l'application d'un contrôle juridictionnel normal.

En la forme, le juge aura à vérifier l'exécution des formalités prévues par les textes ; il aura à apprécier la gravité du manquement. Ainsi, l'absence d'enquête avant la décision du Conseil général vicie toute la procédure (1) : il en est de même de l'absence du plan qui dressé après la décision, est mis à la disposition des électeurs (2). Par contre, il a été décidé qu'il n'y avait aucune irrégularité dans le fait que la publicité du sectionnement avait eu lieu en même temps que la convocation des électeurs plus de quinze jours avant le scrutin (3).

Au fond, le juge de l'élection n'aura qu'à appliquer les règles légales qui imposent des conditions différentes suivant que les communes ont plus ou moins de 10.000 habitants. Le juge de l'élection aura parfois à interpréter la règle légale pour l'appliquer à un cas particulier ; ainsi a-t-il été décidé que lorsqu'une ville était divisée en plusieurs cantons et comptait plus de 10.000 habitants, le Conseil général pouvait comprendre deux cantons dans une même section électorale. La loi de 1884 interdit seule-

(1) Cons. d'Etat 24 mars 1909, El. de Carnavaggia, Rec. p. 326.

(2) Cons. d'Etat 6 avril 1914, El. de Saint-Laurent Montcuq, Rec. p. 494.

(3) Cons. d'Etat 25 février 1905, El. de l'Ile Bouchard, Rec. p. 653.

ment de former une section de fractions de territoires appartenant à des cantons différents (1).

Telle est l'étendue du contrôle du juge de l'élection à l'égard du sectionnement électoral.

Il y a lieu de préciser les limites de ce contrôle, tant à l'égard de l'administration active, que des autres juridictions administratives.

En tant qu'autorité juridictionnelle, le juge de l'élection ne peut pas s'immiscer dans l'administration active.

Ainsi, il n'a pas à contrôler l'opportunité d'une décision prononçant un sectionnement électoral.

Mais s'il n'est pas juge de l'opportunité, il reste juge de la régularité du sectionnement dans toute l'acception du mot ; tout ce qui relève de l'application d'un texte légal et réglementaire n'est pas une question d'opportunité. Ainsi, le contrôle de la répartition des sièges et des électeurs dans les sections n'est pas une immixtion dans le domaine de l'administration active (2) :

Si le juge de l'élection ne peut contrôler l'opportunité d'une décision de sectionnement, il ne peut pas non plus prescrire à l'administration l'exécution d'une mesure : c'est sur ce point particulier l'application du principe général de la séparation du juge et de l'administrateur. Ainsi a été annulée la décision d'un Conseil de Préfecture prescrivant l'établissement d'un plan de sectionnement (3). Le juge de l'élection doit se limiter au contrôle des décisions : il ne peut pas ordonner l'exécution d'une formalité, non plus que prescrire la prise d'une décision.

(1) Cons. d'Etat 17 juin 1913, El. de Nîmes, Rec. p. 781.

(2) Cons. d'Etat 26 juillet 1905, El. de Capvern, Rec. p. 678.

(3) Cons. d'Etat 17 février 1909, El. de Bourcia, Rec. p. 178.

Il n'y a donc aucune difficulté spéciale dans la répartition des rôles des administrateurs et du juge de l'élection, à l'égard des décisions de sectionnements : c'est l'application des principes généraux.

Plus délicate est la question de savoir si la compétence du juge de l'élection en matière de sectionnement électoral va s'opposer à la mise en œuvre de tout recours devant les autres juridictions administratives.

Cette difficulté concerne le rôle du Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir. Le juge de l'élection, saisi d'un grief relatif au sectionnement électoral, l'examinera au regard du scrutin qui lui est déféré. Il pourra déclarer l'irrégularité du sectionnement, et par suite annuler l'opération électorale, mais il ne pourra pas annuler la décision administrative de sectionnement. Le seul recours d'annulation des décisions administratives est le recours pour excès de pouvoir porté directement devant le Conseil d'Etat. Or, ce recours, dans notre organisation juridictionnelle, n'a qu'un caractère subsidiaire, en ce sens qu'il ne peut être intenté par l'intéressé que s'il ne lui est pas possible d'obtenir satisfaction par une autre voie de droit ; dès qu'il existe un autre recours susceptible d'être mis en œuvre, l'intéressé ne peut pas intenter le recours pour excès de pouvoir, et sa demande au Conseil d'Etat se voit opposer une fin de non recevoir tirée de l'existence du recours parallèle.

La question est donc de savoir si en matière de sectionnement électoral, la déclaration d'illégalité que peut prononcer le juge de l'élection donne aux intéressés un résultat équivalent à celui que leur donnerait le recours pour excès de pouvoir. La jurisprudence du Conseil d'Etat a subi ici une évolution intéressante. Pendant longtemps, la

fin de non recevoir tirée du recours parallèle a été opposée à tous les recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'une décision de sectionnement électoral. On jugeait que la déclaration d'illégalité, prononcée par le juge de l'élection, et entraînant l'annulation des opérations électorales faites conformément au sectionnement irrégulier, donnait entière satisfaction aux intéressés. Mais une analyse plus précise de la situation a conduit le Conseil d'Etat à consacrer la solution contraire : ce revirement de jurisprudence fut opéré en 1903, et a toujours été respecté dans la suite (1). En effet, la déclaration d'illégalité prononcée par le juge de l'élection n'annule pas le sectionnement illégal ; tant que l'administration ne le modifiait pas, il subsistait, et les élections suivantes devaient légalement avoir lieu d'après le sectionnement qui avait entraîné l'annulation des opérations antérieures ; de plus, les électeurs intéressés devaient attendre les élections pour faire valoir les griefs relatifs au sectionnement. Ces deux inconvénients parurent suffisants pour admettre la recevabilité du recours pour excès de pouvoir. Cette jurisprudence intéressante marque une étape de la tendance générale de l'affaiblissement du caractère absolu de la fin de non recevoir, tirée de l'existence d'un recours parallèle.

Cette amélioration dans la structure de nos recours a présenté certaines difficultés d'applications qui ont été résolues par la jurisprudence.

La faculté de former un recours pour excès de pouvoir contre les délibérations du Conseil général prononçant le

(1) Cons. d'Etat 24 juillet 1903, Commune de Massat, Rec. p. 555.

Cons. d'Etat 7 août 1903, Chabot, Rec. p. 619.

S. 1904.3.1 note Hauriou.

sectionnement ne fait pas obstacle au droit des électeurs de contester la validité des élections en se fondant sur une irrégularité du sectionnement. Le juge de l'élection garde sa compétence (1). Mais les électeurs ne doivent pas confondre les deux recours qui devant le Conseil d'Etat suivent une procédure distincte. Ainsi a-t-il été décidé que n'étaient pas recevables les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du Conseil général qui a prononcé le sectionnement, alors qu'elles étaient présentées à l'occasion d'un recours contre un arrêté du Conseil de Préfecture qui a maintenu les opérations attaquées (2). C'est la distinction très nette entre le Conseil d'Etat juge d'appel de la décision du Conseil de Préfecture, et le Conseil d'Etat juge de l'excès de pouvoir.

Mais si le juge de l'élection conserve sa compétence à l'égard du sectionnement électoral, il ne peut pas ignorer la décision du Conseil d'Etat se prononçant sur la légalité d'un sectionnement litigieux.

La décision du Conseil d'Etat s'impose donc en principe au juge de l'élection. Ainsi, doivent être annulées par le juge de l'élection les opérations électorales faites d'après un sectionnement déclaré irrégulier et annulé par le Conseil d'Etat (3). Les annulations prononcées par le juge de l'excès de pouvoir valent « erga omnes ». Mais il en va différemment de ses décisions de rejet. Le Conseil d'Etat saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une délibération de Conseil général prononçant un sectionne-

(1) Cons. d'Etat 5 avril 1905, El. de Mende, Rec. p. 340.

Cons. d'Etat 16 mars 1910, El. de Carnavaggia, Rec. p. 235.

(2) Cons. d'Etat 23 février 1906, El. de Maureilhan, Rec. p. 189.

(3) Cons. d'Etat 23 juin 1905, El. de Miradoux, Rec. p. 565 (jurisp. R. 134).

ment, a refusé d'en décider l'annulation. Puis le juge de l'élection est saisi d'une requête, qui se prévaut d'une irrégularité viciant le sectionnement électoral. Devra-t-il tenir compte de l'arrêt du Conseil d'Etat ayant déjà statué ? La réponse exige une distinction. Si les requérants critiquant l'élection sont ceux qui avaient saisi le Conseil d'Etat par la voie de l'excès de pouvoir, la décision de rejet leur est opposable ; ils ne sont plus admis à contester la validité du sectionnement électoral (1). Si, au contraire, ce sont de nouveaux requérants, ils n'ont pas à connaître la décision de rejet du Conseil d'Etat qui ne vaut qu' « inter partes ». Le juge de l'élection pourra alors statuer en toute liberté.

Ainsi les décisions du Conseil d'Etat s'imposent-elles, en suivant les règles du droit commun, au juge de l'élection. Mais ces décisions ne s'imposent à lui que si elles sont exécutées par l'administration active : le juge de l'élection, en effet, n'est pas juge de l'excès de pouvoir que pourrait commettre l'administration active en n'exécutant pas la décision du Conseil d'Etat.

Il va de soi qu'il faut que le Conseil d'Etat ait annulé le sectionnement irrégulier, pour que l'administration active et le juge de l'élection soient obligés de ne pas en tenir compte. Ainsi, le Conseil d'Etat saisi uniquement d'une demande d'annulation des opérations électorales, a, en statuant sur cette demande, reconnu l'irrégularité du sectionnement, mais n'en a pas prononcé l'annulation, le Préfet ne commet aucun excès de pouvoir en convoquant les électeurs, en se fondant sur le sectionnement déclaré illégal mais non annulé, et qui n'a pas été réformé par une

(1) Cons. d'Etat 5 mai 1911, El. de Biron, Rec. p. 532.

délibération du Conseil général (1), et les opérations électorales ainsi effectuées doivent être déclarées régulières, si on ne critique pas à nouveau le sectionnement irrégulier(2).

Mais, même si le Conseil d'Etat annule pour excès de pouvoir un sectionnement illégal, le juge de l'élection ne doit tenir compte de l'annulation que si elle est exécutée par l'administration active qui seule a le pouvoir d'initiative. Le refus d'exécution ou le retard pourra constituer un excès de pouvoir dont le juge de l'élection n'a pas à connaître. Le cas s'est présenté dans la pratique : le Conseil d'Etat avait annulé un sectionnement ; le Préfet, sans tenir compte de l'arrêt d'annulation, convoqua les électeurs d'après le sectionnement annulé ; le Maire, se fondant sur la décision du Conseil d'Etat, ne publie pas l'arrêté préfectoral, et convoque la commune sans tenir compte du sectionnement maintenu par le Préfet ; les élections faites d'après l'arrêté municipal doivent être déclarées irrégulières, puisque le Préfet avait maintenu, à tort du reste, le sectionnement litigieux (3).

Il faut d'ailleurs noter que le juge de l'élection, sans pouvoir tenir compte d'une décision d'annulation du Conseil d'Etat, non exécutée par l'administration active, pourrait toujours, s'il en était saisi par un chef spécial de la requête, examiner la validité du sectionnement d'après

(1) Cons. d'Etat 5 mai 1911, Arnaud Lacau, Etienne Lasserre, Rec. p. 532.

(2) Cons. d'Etat 7 juillet 1911, El. de Montricoux, Rec. p. 819.

Cons. d'Etat 24 novembre 1905, El. de Saint-Saturnin, Rec. p. 873.

(3) Cons. d'Etat 16 décembre 1908, El. de Bouilh-Pereuilh, Rec. p. 1047, S. 1909.3.65, Note Hauriou.

Voir cependant Cons. d'Etat 7 mai 1926, El. de Saint-Genis Laval, Rec. p. 469.

lequel se sont faites les élections qui lui sont déferées. Mais, s'il n'est pas spécialement saisi d'une telle requête, le sectionnement maintenu par l'administration active s'impose à lui, alors même qu'il aurait été annulé par une décision du Conseil d'Etat.

Ainsi le contentieux du sectionnement électoral permet-il de préciser la compétence du juge de l'élection tant à l'égard de l'administration active que du juge de l'excès de pouvoir. Le contentieux de la convocation des électeurs va poser des problèmes analogues.

b) *La convocation.* — Le juge de l'élection aura donc des pouvoirs analogues en vertu des mêmes principes. Il nous restera à examiner si la jurisprudence en consacre l'application.

Nous étudierons successivement l'étendue et la portée des pouvoirs du juge de l'élection relatifs aux décisions de convocation des électeurs ; nous préciserons ensuite la limite de ses pouvoirs.

Les décisions de convocation sont évidemment antérieures à l'opération électorale ; mais il en sera d'elles comme des décisions de sectionnement : leur irrégularité pourra être prise en considération par le juge de l'élection pour apprécier la validité du scrutin qui lui est soumis.

L'étendue des pouvoirs du juge de l'élection concernant la convocation des électeurs comprendra l'appréciation de la régularité de la décision au regard des lois et des règlements. Il pourra avoir à examiner des questions de forme et de fond de la décision.

Les autorités qui doivent convoquer les électeurs sont nettement déterminées par les textes : elles varient suivant qu'il s'agit d'un renouvellement intégral ou partiel des

assemblées. Le juge n'aura qu'à vérifier l'application des prescriptions législatives ou réglementaires.

De même, les règles concernant la date de la convocation sont données par des textes précis : la jurisprudence n'a eu qu'à déterminer le caractère du délai ; ainsi a-t-elle décidé que le *dies ad quem* ne devait pas être compté (1) ; elle a eu aussi à interpréter les prescriptions légales à l'égard de l'époque à laquelle pouvait intervenir la convocation ; ainsi, notamment, il a été décidé qu'aucune loi n'interdisait la convocation des électeurs lors d'un appel de réservistes (2).

Le juge de l'élection a eu à contrôler le mode de publicité des convocations.

L'affichage des décisions de convocation est prévu par les textes : pour les élections aux conseils généraux et aux conseils municipaux, il doit avoir lieu 15 jours avant le scrutin ; mais ce délai ne s'applique qu'à l'affichage ; peu importe, a décidé la jurisprudence, que les autres modes de publicité (publication à son de trompe ou de caisse) aient été mis en œuvre tardivement (3). Le juge aura aussi à apprécier la portée de la publicité mise en œuvre ; il suffit que l'affichage ait eu lieu dans les délais à la porte de la mairie ; les affiches apposées dans les autres lieux ont pu l'être tardivement (4). Mais la convocation ni affichée ni publiée à son de caisse ou de trompe et qui n'a reçu d'autre publicité qu'une insertion dans les journaux locaux n'est pas valable (5).

(1) Cons. d'Etat 22 mai 1905, El. des Mathes, Rec. p. 472.

(2) Cons. d'Etat 5 mars 1909, El. de Montagnol, Rec. p. 240.

(3) Cons. d'Etat 6 février 1905, El. de Chevannes, Rec. p. 130.

Cons. d'Etat 20 juin 1921, El. d'Etaves et Bocquiaux, Rec. p. 728.

(4) Cons. d'Etat 22 juin 1906, El. de Meria, Rec. p. 563.

(5) Cons. d'Etat 31 juillet 1914, El. de Lancié, Rec. p. 974.

Les pouvoirs du juge relatifs aux modalités de convocation porteront aussi sur la répartition des électeurs en bureaux de vote, et le lieu des élections : l'opportunité sera toujours l'apanage de l'administration active : le juge n'aura qu'à veiller à l'exécution de la loi. Parfois n'aura-t-il qu'à constater l'absence de disposition légale et par suite, à déclarer le grief non fondé. Ainsi a-t-il été décidé que les arrêtés préfectoraux créant des bureaux n'avaient pas à être publiés dans un délai spécial pour les élections départementales ; il suffit que les électeurs en aient eu connaissance assez tôt (1). De même, le juge a-t-il eu à constater qu'aucune disposition de loi n'obligeait l'administration à créer, pour les élections départementales, des bureaux de vote distincts dans chaque section électorale d'une commune (2).

Enfin, le juge aura à vérifier la convocation au regard du nombre de membres à élire ; ce nombre étant déterminé par le chiffre de la population, il doit être publié. Le juge a eu à préciser ce qu'il fallait entendre par « population » ; il faut tenir compte de la population « municipale » et non de la population totale (3) : c'est-à-dire que les étrangers ne sont pas compris. Le chiffre de la population est donné par le dernier recensement (4).

(1) Cons. d'Etat 1^{er} août 1908, El. de Claret, Rec. p. 849.

Cons. d'Etat 28 mai 1905, El. de Saint-Rémy-sur-Durolle, Rec. p. 488.

(2) Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. de Castelnaud de Montratier, Rec. p. 716.

Cons. d'Etat 5 août 1921, El. de San Nicolao, Rec. p. 828.

(3) Cons. d'Etat 27 mars 1905, El. de Daimville-Bertheville, Rec. p. 317.

(4) Cons. d'Etat 10 février 1905, El. d'Authume, Rec. p. 143.

Ainsi les pouvoirs du juge concernant la régularité de la convocation sont-ils étendus : il peut avoir à examiner la décision de convocation sous ses différents aspects, pour tirer les conséquences nécessaires à l'appréciation de la régularité du scrutin. Mais ce serait une erreur de croire que dans cet examen le juge se borne à contrôler l'application de la règle légale, ou d'en interpréter les termes : il devra apprécier la gravité du manquement à la règle ; nous allons trouver dans ce contentieux de la décision de convocation une application particulière des directives générales qui guident le juge électoral dans son examen des griefs qui lui sont soumis.

Il sera fait état de la gravité du grief dans l'appréciation du vice de forme. Le vice de forme, bien que patent et constaté, ne sera pris en considération que si le juge estime qu'il a eu une influence sur le résultat du scrutin ; si le vice de forme n'a empêché de voter qu'un petit nombre d'électeurs, le juge n'en tiendra pas compte : il en sera ainsi, alors même qu'il serait établi que la convocation a été tardive (1), que les affiches n'ont pas été apposées à la porte de la mairie (2), que le lieu du vote a été changé (3), que l'arrêté de convocation indiquait à tort la répartition des électeurs en deux bureaux de vote (4).

Le même travail d'appréciation du juge aura lieu à l'égard de ce qu'on peut appeler le vice de consentement

(1) Cons. d'Etat 11 décembre 1908, El. de Sariène, Rec. p. 1013.
Cons. d'Etat 9 juillet 1909, El. de Couiza, Rec. p. 685 (Rep. p. 69).

(2) Cons. d'Etat 8 juillet 1907, El. de Zuani, Rec. p. 642.

(3) Cons. d'Etat, 22 novembre 1912, El. d'Espeyrac, Rec. p. 396.

(4) Cons. d'Etat 11 mai 1923, El. de Villefort, Rec. p. 396

Cons. d'Etat 11 novembre 1907, El. de Saint-Etienne-de-Lugdarès, Rec. p. 618 (8 abstentions seulement).

susceptible d'entacher la consultation électorale : c'est l'appréciation de la manœuvre. Si le juge estime que l'irrégularité n'a pas été intentionnelle, n'a pas constitué une manœuvre, il rejettera le grief ; ainsi ne tient-il pas compte du fait que plusieurs bureaux de vote ont fonctionné sur le territoire de la commune, alors que l'arrêté de convocation ne les prescrivait pas (1). Au contraire, le grief sera admis si le juge estime qu'il y a eu manœuvre, et que cette manœuvre a pu avoir une influence sur le résultat du scrutin : il existe à ce sujet toute une jurisprudence caractéristique sur la modification du lieu du vote (2).

Nous retrouverons ces tendances de la jurisprudence lorsque nous examinerons l'étendue des pouvoirs du juge à l'égard des griefs, concernant l'opération électorale elle-même. Les litiges concernant la convocation des électeurs évoquent en partie les mêmes problèmes que ceux que nous aurons à examiner ci-après. Mais ils se rapprochent de ceux concernant le sectionnement électoral, en ce sens qu'ils permettent de préciser les limites des pouvoirs du juge, tant à l'égard de l'administration active qu'à l'égard des autres juridictions administratives.

Cette double limite aux pouvoirs du juge de l'élection devrait être identique à celle que nous avons précisée en étudiant le contentieux du sectionnement électoral ; nous verrons qu'en cette matière, la jurisprudence est plus hésitante.

Aucune difficulté spéciale n'existe pour déterminer les compétences du juge et de l'administrateur à l'égard de la convocation.

(1) Cons. d'Etat 13 mars 1905, El. de Morleau, Rec. p. 356.

(2) Cons. d'Etat 9 mars 1908, El. de Salice, Rec. p. 342 (Rep. p. 70).

Il est évident que seule l'administration active a l'initiative de la convocation ; il y a des cas cependant où cette initiative ne saurait s'exercer sans attendre la solution juridictionnelle d'un litige. En effet, si, au jour fixé aucune opération n'a été possible à raison de la non constitution du bureau, c'est au Préfet seul qu'il appartient de fixer la nouvelle convocation (1) ; mais si les opérations ont été commencées puis suspendues, le Préfet restera bien seul compétent pour décider de la nouvelle convocation, mais il devra attendre que le Conseil de Préfecture ait prononcé l'annulation des premières opérations (2) ; le Préfet n'aurait à attendre ni l'expiration du délai du recours au Conseil d'Etat si le protestataire a renoncé à poursuivre (3), ni l'expiration du délai de tierce opposition après l'arrêt du Conseil d'Etat (4).

Plus délicate est la détermination des pouvoirs du juge de l'élection à l'égard du juge de l'excès de pouvoir. C'est encore ici la question du recours parallèle : le recours électoral est-il suffisant pour rendre inefficace et par suite inutile le recours pour excès de pouvoir ?

Théoriquement, le recours pour excès de pouvoir ne pourra être admis que s'il peut avoir des effets que ne peut donner le recours devant le juge de l'élection. Or, les raisons qui militent en faveur de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir en matière de sectionnement électoral ne paraissent pas pouvoir être invoquées à l'égard des décisions de convocation.

(1) Cons. d'Etat 27 juillet 1909, El. de Clermont Pouyguilhes, Rec. p. 762.

(2) Cons. d'Etat 2 février 1917, Trazic, Rec. p. 112.

(3) Cons. d'Etat 14 novembre 1913, El. de Courtagnon, Rec. p. 1103.

(4) Cons. d'Etat 4 mars 1910, El. de Busserolles, Rec. p. 200.

L'acte de convocation est unique : en ce sens qu'il ne vaut que pour une réunion du collège électoral ; la déclaration d'illégalité que peut prononcer le juge de l'élection équivaut donc *en fait* à l'annulation que l'on pourrait obtenir par la voie du recours pour excès de pouvoir. Par ailleurs, la décision de convocation des électeurs est prise quelques jours avant la réunion du corps électoral ; pratiquement, en raison du temps nécessaire au jugement du recours, on ne voit pas l'intérêt que le requérant pourrait avoir à déférer immédiatement au Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir, la décision qu'il considère comme irrégulière, alors que s'offre à lui le recours électoral, au moyen duquel il pourra critiquer l'opération électorale, en se fondant sur l'irrégularité de la convocation. En bonne logique, la fin de non recevoir, tirée du recours parallèle, devrait être opposée à tout recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'une décision de convocation des électeurs.

C'est l'avis de M. Alibert (1). Cet auteur croit d'ailleurs pouvoir se fonder sur la jurisprudence pour étayer sa thèse.

« Les parties, dit-il, ne sont point recevables à détacher certains actes de l'opération électorale pour les attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir. L'opération tout entière doit donc être soumise au juge de l'élection. Le Conseil d'Etat en a ainsi décidé notamment à l'égard de l'acte de convocation des électeurs ; cet acte ne peut pas faire l'objet d'un recours direct : son irrégularité peut seulement être invoquée à l'appui de la demande qui

(1) R. Alibert : *Contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, p. 170.

tend à l'annulation des opérations électorales. » M. Alibert cite à l'appui de son opinion un arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 1906 (1). Cette question est ainsi conçue : « Considérant que si le requérant estimait que les opérations électorales du 4 septembre 1904 devaient être déclarées nulles, ayant eu lieu à la suite d'une convocation irrégulière des électeurs, c'est devant le Conseil de Préfecture qu'il devait porter sa réclamation, conformément à l'article 37 de la loi du 5 avril 1884, que dès lors, la requête qu'il a présentée devant le Conseil d'Etat n'est pas recevable. » Nous ne croyons pas que cette décision puisse être interprétée comme opposant au requérant une fin de non recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle. Le recours est rejeté non parce que le requérant pouvait obtenir satisfaction devant le juge de l'élection, mais bien parce que son recours, au lieu de ne tendre qu'à l'annulation de la décision de convocation, demandait l'annulation des opérations électorales à l'égard de laquelle le juge de l'excès de pouvoir est manifestement incompétent.

Il faut avouer que la jurisprudence du Conseil d'Etat est ici assez hésitante.

Certaines décisions ont nettement opposé la fin de non recevoir tirée du recours parallèle aux requérants demandant au Conseil d'Etat l'annulation d'une décision de convocation (2). Un arrêt du 8 janvier 1886 est formel. M. Juillet St-Lager, dans son ouvrage sur les élections municipales, pouvait écrire en se fondant sur cette décision : « on ne peut déférer directement un arrêté de convocation

(1) Cons. d'Etat 23 février 1906, Casanova, El. de Perelli, 3^e espèce, Rec. p. 190.

(2) Cons. d'Etat 8 janvier 1886, La Batie Montgascon, (juillet St-Lager, Elections municipales, n^o 89, p. 31).

au Conseil d'Etat, par application des Lois du 7-14 octobre 1790, 24 mai 1872. Ce n'est qu'à l'occasion des opérations électorales elles-mêmes, et devant le Conseil de Préfecture, tribunal de premier degré, que l'arrêté de convocation peut être critiqué. »

Mais depuis lors, la jurisprudence semble avoir évolué : elle donne certains exemples où le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir, s'est reconnu compétent pour annuler une décision de convocation des électeurs.

La première en date des décisions consacrant cette jurisprudence semble avoir été celle du 26 mars 1909 (1). Il est intéressant d'en donner les motifs :

« Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 10 août 1871, chaque canton élit un membre du Conseil général ; que l'article 21 de la même loi fixe à 6 ans la durée du mandat de conseiller général, et qu'il ne résulte d'aucune disposition législative qu'un mandat doive prendre fin, lorsque des remaniements sont apportés aux limites respectives des circonscriptions cantonales maintenues.

« Considérant que si la loi du 3 avril 1908 a détaché du canton de Carquefou pour le rattacher au deuxième canton de Nantes le territoire de la commune de Doulon, elle a laissé subsister ces cantons, dont les limites ont seulement été modifiées ; que la promulgation de cette loi n'a donc pas eu pour effet de mettre fin au mandat du sieur Giraudeau, qui avait été élu le 28 juillet 1907 conseiller général dans le deuxième canton de Nantes, qu'en conséquence le Gouvernement n'était pas autorisé à faire procé-

(1) Cons. d'Etat 26 mars 1909, Giraudeau, 1^{re} esp., Rec. p. 337. Concl. Chardenet rapportées au Lebon.

der à une élection nouvelle, et que la disposition critiquée du décret attaqué, prise en violation de la loi du 10 août 1871, doit être annulée. » Le décret est annulé dans celle de ses dispositions qui avait convoqué les électeurs du deuxième canton de Nantes, à l'effet d'élire un Conseiller général.

Cette décision est aussi claire que possible ; le recours pour excès de pouvoir intenté par le sieur Giraudeau est admis en la forme et au fond. Il est curieux de noter que la recevabilité ne paraît avoir fait aucune difficulté : il n'en est pas question dans les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Chardenet. Nous n'avons trouvé aucune décision antérieure ; il faut admettre que le Conseil d'Etat appliquait normalement aux décisions de convocation la jurisprudence inaugurée en 1903 à l'égard des décisions de sectionnement électoral.

La jurisprudence de l'arrêt Giraudeau a été maintenue : le Conseil d'Etat, en 1917, a admis à nouveau un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté de convocation (1). En l'espèce, le Préfet avait convoqué les électeurs à un second scrutin, alors que lors des premières opérations, le bureau électoral avait été constitué ; les opérations ayant reçu un commencement d'exécution, le Préfet ne pouvait légalement prendre un nouvel arrêté de convocation qu'après une décision contentieuse annulant les premières opérations.

Il est donc certain que le Conseil d'Etat applique aux décisions de convocation la jurisprudence concernant les décisions de sectionnement électoral ; il faut voir ici une

(1) Cons. d'Etat 2 février 1917, Trazic et autres, Rec. p. 112. Cf. Cons. d'Etat 27 juin 1919, Buisson, Rec. p. 585.

nouvelle application de la tendance générale à restreindre les applications de la fin de non recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle ; mais il faut avouer que ce nouvel affaiblissement de la fin de non recevoir ne se comprenait pas ; le recours pour excès de pouvoir n'offre ici aucun intérêt particulier : le requérant peut, en effet, obtenir un résultat exactement semblable en saisissant le juge de l'élection.

Quoiqu'il en soit, la jurisprudence admettant le recours pour excès de pouvoir en matière de décisions de convocation, nous devons rechercher quelles vont être les conséquences de cette dualité de compétence.

Il est évident que le Conseil d'Etat saisi par l'excès de pouvoir d'une demande d'annulation d'une décision de convocation, ne pourra pas annuler les opérations électorales elles-mêmes. C'est le sens de l'arrêt Casanova, élection de Perelli (1)

Quel sera donc l'effet de sa décision ?

La décision d'annulation de la convocation par le juge de l'excès de pouvoir s'impose au juge de l'élection qui devra annuler les opérations électorales par voie de conséquence. C'est ce qui résulte d'un arrêt du 5 avril 1909 rendu à la suite de l'arrêt Giraudeau (2) .

Considérant que par sa décision ci-dessus visée en date du 26 mars 1909, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a prononcé l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 18 mai 1908, dans celle de ses dispositions qui a convoqué les électeurs du deuxième canton de Nantes, à

(1) Cons. d'Etat 23 février 1906, Casanova, El. de Perelli, Rec. pp. 189-190.

Cons. d'Etat 27 juin 1919, Buisson, Rec. p. 585.

(2) Cons. d'Etat 5 avril 1909, El. de Nantes, Rec. p. 410, 3^e espèce.

l'effet d'élire un conseiller général ; que, par voie de conséquence, les opérations électorales, auxquelles il a été procédé à la suite de cette convocation irrégulière des électeurs, doivent être annulées. »

La dualité de compétence pose des problèmes délicats à l'égard de l'attitude que doit adopter l'administration active. La convocation peut être annulée pour excès de pouvoir, alors que le juge de l'élection n'ayant pas statué, les opérations sont toujours maintenues. Que doit faire l'administration active ? Il est certain que le Préfet ne pourra pas faire démissionner d'office les conseillers municipaux élus. L'article 36 de la loi du 5 avril 1884, n'est pas applicable ici (1). Dans une décision du 27 juin 1919, le Conseil d'Etat suggère que seul le chef de l'Etat est compétent pour mettre fin à cette situation délicate, en prenant un décret de dissolution de l'assemblée municipale.

Cette solution est-elle bien exacte ? Elle met fin en effet à une impasse créée par une jurisprudence critiquable, qui refuse d'appliquer la fin de non recevoir tirée du recours parallèle, à un cas dans lequel le recours pour excès de pouvoir n'offre aucun avantage particulier aux requérants. Elle nécessite la mise en œuvre de pouvoirs spéciaux pour résoudre une difficulté qui pourrait ne pas exister en appliquant les règles normales de notre organisation juridictionnelle.

Ainsi l'étude de l'étendue des pouvoirs de contrôle du juge de l'élection sur les décisions relatives au corps électoral nous a-t-elle permis d'examiner tout un ensemble de problèmes de compétences ; leur solution a concouru à

(1) Cons. d'Etat 27 juin 1919, Buisson, Rec. p. 585.

situer une partie de notre contentieux électoral dans l'ensemble de notre organisation juridictionnelle.

En abordant, maintenant, l'examen de l'étendue des pouvoirs de contrôle du juge de l'élection sur l'opération électorale, elle-même, nous aurons surtout à préciser la portée de son travail, à dégager les règles générales auxquelles il obéit pour décider de la validité ou de l'irrégularité du scrutin.

*B. Etendue des pouvoirs de contrôle du juge
sur l'opération électorale elle-même.*

Le but de cette étude est de déterminer le sens et la portée des pouvoirs du juge dans le contrôle qu'il exerce sur l'opération électorale.

Le contrôle qu'exercera le juge sera guidé par deux idées distinctes qui permettent de grouper les griefs qui lui seront soumis :

1° Il devra tout d'abord contrôler la régularité de l'opération ; il devra ainsi faire respecter l'ensemble des prescriptions légales et réglementaires qui régissent la tenue des scrutins.

2° Il devra en second lieu contrôler la sincérité de l'opération électorale. Ses investigations auront alors pour but de résoudre la question suivante : l'opinion des électeurs a-t-elle pu se manifester librement, sans que, par des moyens répréhensibles, on ait pu influencer sur leur choix ? Cette recherche met en valeur le côté consensuel de la consultation électorale ; le scrutin ne sera valable que si la volonté des électeurs n'a pas été illégalement altérée.

1^o CONTROLE DE LA RÉGULARITÉ DE L'OPÉRATION ELECTORALE

Le contrôle du juge en cette matière et spécialement l'étendue de ses pouvoirs font apparaître toute l'originalité du contentieux électoral.

Il est très délicat de donner une idée synthétique du contrôle du juge électoral, car, malgré la stabilité que procure la publicité de la jurisprudence, il est certain que, dans de nombreux cas, la solution du litige proviendra uniquement de l'examen de l'espèce et des circonstances de fait particulières, de l'atmosphère qui entoure les griefs examinés.

Quoiqu'il en soit, avant de retracer quelques-unes des tendances de la jurisprudence appliquées à des cas particuliers, nous voudrions essayer d'évoquer les directives générales qui guident le juge dans l'examen des griefs concernant la régularité de l'opération électorale.

Ces directives nous apparaîtront d'autant mieux que nous allons mettre le travail du juge de l'élection en parallèle avec celui du juge de l'excès de pouvoir.

Une telle comparaison est-elle légitime ? A prime abord, il semble y avoir une différence marquée entre le contrôle du juge de l'élection et celui du juge de l'excès de pouvoir ; le premier décide de la régularité d'une opération administrative, le second juge de la légalité d'une décision. Cette remarque intéressante va nous permettre de préciser le contrôle du juge de l'élection : son examen peut au fond être divisé en deux phases distinctes : il contrôlera tout d'abord la réalité du grief allégué : il aura à répondre à la question suivante: « Y a-t-il une illégalité; dans ce premier stade de son examen, nous verrons que le juge de l'élection peut être assimilé au juge de l'excès de pou-

voir. Puis, replaçant l'illégalité dans l'ensemble de l'opération, il se demandera si le grief doit être pris en considération ; il fera ici œuvre originale et distincte de celle du juge de l'excès de pouvoir.

La première phase de l'examen du juge de l'élection portant sur une question de régularité de l'opération, se réduit à la recherche de l'illégalité. Il peut, en cela, être assimilé au juge de l'excès de pouvoir ; en effet, les questions de légalité posées au juge de l'élection ne sont pas différentes de celles dont connaît le juge de l'excès de pouvoir : il est donc logique qu'ayant à résoudre des problèmes analogues, le juge de l'élection suive des directives semblables à celles auxquelles obéit le juge de l'excès de pouvoir.

Formellement, le juge de l'élection connaîtra d'une décision : celle de la proclamation des résultats ; pour décider de la validité de la proclamation, le juge de l'élection aura à examiner soit la régularité de certains faits, soit la légalité de certaines décisions ; cette complexité apparente des griefs dont est saisi le juge de l'élection ne lui est pas particulière.

En effet, le contrôle des faits évoque essentiellement la recherche du vice de forme. L'élection est soumise à une procédure déterminée par de nombreuses prescriptions légales et réglementaires qui exigent l'accomplissement de formalités ; le juge de l'élection aura à rechercher si les faits allégués sont conformes au « bloc légal et réglementaire. » Le juge de l'excès de pouvoir aura à effectuer une recherche analogue dès que lui sera posée une question concernant l'accomplissement de formalités prescrites par la loi ; sans doute la procédure électorale étant particulière-

ment complexe, les griefs visant des vices de forme seront nombreux. Mais le vice de forme dont pourra connaître le juge de l'élection n'est pas différent de celui que contrôle le juge de l'excès de pouvoir.

En dehors de cette première vérification, le juge de l'élection aura à connaître de la légalité de certaines décisions pour juger de la validité de la proclamation litigieuse.

Comment le juge de l'élection sera-t-il compétent à l'égard de certaines décisions administratives ? Cela pose, en effet, un problème de compétence, car, en principe, seul le juge de l'excès de pouvoir décide de la légalité des décisions administratives. En fait, il faudra distinguer suivant que la décision fait ou non partie intégrante de l'opération électorale ; dans le premier cas, le juge de l'élection sera compétent, il ne pourra pas l'annuler — l'annulation restant l'apanage du juge de l'excès de pouvoir — mais il pourra la déclarer illégale et en tirer les conséquences logiques au regard de la validité de l'opération. Son examen équivaut en fait à l'annulation que pourraient obtenir les requérants devant le juge de l'excès de pouvoir ; par suite, on opposera la fin de non recevoir, tirée du recours parallèle, aux requêtes attaquant directement ces décisions devant le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir. Mais si, au contraire, la décision se détache de l'opération, le juge de l'excès de pouvoir retrouvera sa compétence. Ainsi en a-t-il été notamment décidé à l'égard des décisions du maire refusant de communiquer aux électeurs les listes d'émargements, après clôture du scrutin ; ces décisions peuvent être entachées d'excès de pouvoir, mais ne sont pas susceptibles d'entraîner l'annulation des opérations, car elles ne

sont pas « intégrées » dans l'opération (1) ; par contre, le refus de communiquer la liste d'émargement pendant le scrutin est une décision faisant partie de l'opération, dont la connaissance relève du juge de l'élection (2).

Ainsi le juge de l'élection aura à apprécier la légalité de certaines décisions administratives : notamment celles du bureau électoral et de son président.

Pourrait-on voir une particularité spéciale au juge de l'élection dans le fait d'avoir à sanctionner la décision de proclamation en se fondant sur l'illégalité d'une décision antérieure ? Un tel raisonnement juridique, bien qu'assez rare, n'est pas inconnu du juge de l'excès de pouvoir ; on peut citer à cet égard la jurisprudence concernant l'examen, par le juge de l'excès de pouvoir, d'une mesure d'exécution, mettant en cause la légalité d'une mesure d'ordre général antérieure : la légalité de la première dépendra souvent de l'appréciation de légalité de la seconde.

Ainsi, qu'il s'agisse d'un fait irrégulier (non accomplissement d'une formalité) ou d'un grief concernant la légalité d'une décision administrative, le contenu juridique des questions de légalité posées au juge de l'élection n'est pas différent de celui dont connaît le juge de l'excès de pouvoir.

Des problèmes analogues exigent des solutions identiques ; le juge de l'élection appliquera la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir dans sa recherche de l'illégalité à sanctionner.

Il en est ainsi notamment à l'égard de l'appréciation du vice de forme ; s'il est de principe qu'en droit public, la

(1) Cons. d'Etat 6 février 1905, El. du Moule, Rec. p. 130.

Cons. d'Etat 27 janvier 1909, El. de Grand Bourg, Rec. p. 91.

(2) Cons. d'Etat 31 janvier 1914, El. de Fournes, Rec. p. 137.

nullité provenant d'un vice de forme est une nullité absolue et existe sans texte (1), le juge de l'excès de pouvoir en a atténué la rigueur en introduisant des distinctions qui tiennent compte tant du caractère même de la formalité omise ou viciée, que des intérêts en cause (1) : de même, le juge électoral appréciera la gravité de l'illégalité invoquée ; il ne sanctionnera pas sans distinction tous les vices de formes, toutes les illégalités : il aura à les apprécier et, pour ce faire, il s'inspirera des mêmes idées directrices que celles auxquelles obéit le juge de l'excès de pouvoir ; il distinguera les formalités essentielles et accessoires. Cette liberté d'appréciation est absolument nécessaire, car ainsi que le fait remarquer Laferrière, si toutes les formalités étaient prescrites à peine de nullité des opérations électorales, « peu d'élections seraient tout à fait inattaquables (2) » Ainsi, quant au contrôle des formalités prescrites et à l'appréciation de l'illégalité, le rôle du juge de l'élection est semblable à celui du juge de l'excès de pouvoir.

Il en sera de même à l'égard de l'appréciation de la légalité des décisions administratives, dont connaît le juge de l'élection. Celui-ci appliquera, d'une manière très générale, la jurisprudence élaborée par le juge de l'excès de pouvoir ; on peut citer à titre d'exemple l'appréciation du détournement de pouvoir dans les mesures de police prises au cours du scrutin, par le Président du bureau électoral.

Ainsi est-on en droit de soutenir que dans la recherche de l'illégalité, le juge de l'élection a un rôle identique à celui du juge de l'excès de pouvoir. En effet, le respect de la règle légale ou réglementaire pose à ces deux juges des

(1) Cf. Alibert, *op. cit.*, p. 228 et s.

(2) Laferrière : *Traité de la juridiction administrative* II, p. 344.

questions analogues, il est logique que leur examen soit guidé par des règles analogues.

Mais, si le juge de l'élection suit les mêmes règles que le juge de l'excès de pouvoir dans l'appréciation de l'illégalité en soi, il reste cependant juge d'une opération administrative traduite par la décision de proclamation des résultats.

Et c'est là le côté original du contentieux électoral : le juge ne se limite pas à cet examen de l'illégalité en soi, son opinion ne serait pas suffisamment éclairée ; il devra replacer l'illégalité dans l'ensemble de l'opération, dans l'ensemble de la procédure électorale. Son investigation sera alors guidée par les deux idées suivantes

1° Il recherchera *l'origine* de la violation de la loi, du vice de forme. L'illégalité est-elle intentionnelle ? Y a-t-il fraude ? Certains éléments peuvent-ils être interprétés comme formant une présomption de fraude ? Dans l'affirmative, le vice qu'il aurait pu négliger comme ne portant que sur une formalité accessoire lui paraîtra susceptible d'être sanctionné ; il y a ici comme une recherche de la moralité de l'élection qui est tout à fait particulière. Sans doute, le juge de l'excès de pouvoir connaît ce contrôle de la moralité administrative par le moyen du détournement de pouvoir, mais le contrôle du juge de l'élection sera plus étendu en ce qu'il ne portera pas uniquement sur la recherche du but d'une décision administrative, mais sur un ensemble de faits constituant l'opération électorale.

2° Si ce premier examen ne lui donne pas le résultat cherché, le juge de l'élection examinera les *conséquences* de la violation de la loi, du vice de forme, son influence sur le résultat du scrutin. En vue de ce contrôle, le juge don-

nera à l'irrégularité toute son importance. Il tiendra compte des majorités acquises, des abstentions ; il sanctionnera s'il estime que l'irrégularité alléguée a pu avoir une influence sur le résultat.

L'examen total du grief, conduit par le juge de l'élection, apparaîtra comme ayant deux phases distinctes : recherche de la valeur du grief invoqué au regard de la règle légale : contrôle de la régularité de l'opération. Nous ne contestons pas le caractère arbitraire d'une telle classification, il est évident que dans la plupart des décisions des juges électoraux, les deux phases de l'examen se trouvent intimement mêlées ; cependant, cette division nous paraît être révélatrice et caractériser le côté original du contentieux électoral.

Compte tenu de cette observation, nous allons examiner les pouvoirs du juge concernant les griefs relatifs à l'opération électorale, sous le double aspect de la recherche de la légalité et du contrôle de la régularité : ce qui correspond en réalité :

- 1° à l'appréciation de l'illégalité en elle-même ;
- 2° à son appréciation dans l'ensemble de l'opération.

a) *Appréciation de l'illégalité en elle-même.* — En cette première phase de son examen, le juge de l'élection aura des pouvoirs analogues à ceux du juge de l'excès de pouvoir : nous allons retrouver, en effet, les quatre chefs de contrôle dégagés par la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir : incompétence, vice de forme, détournement de pouvoir et violation de la loi.

Nous avons vu que le juge de l'élection connaissait essentiellement de *faits*, éléments de l'opération électorale : à leur égard le contrôle du juge s'exercera en vue de la

recherche du vice de forme et de la violation de la loi. Dans une moindre mesure, le juge de l'élection est compétent pour apprécier la légalité de certaines *décisions* administratives ; son contrôle portera ici essentiellement sur l'incompétence ou le détournement de pouvoir entachant les mesures prises par ces autorités.

Avant d'illustrer par des exemples prélevés sur la jurisprudence le travail du juge concernant la recherche de l'illégalité prise en elle-même, une remarque s'impose : autorité juridictionnelle, le juge de l'élection doit statuer sur le litige qui lui est soumis ; il ne peut s'abstenir, sans commettre un déni de justice ; or, malgré l'abondance des textes, il se peut que la question à résoudre n'ait pas été envisagée par le législateur ; le juge de l'élection devra alors interpréter les textes, voire même les compléter.

Cette recherche de la règle légale à appliquer à l'espèce à juger est commune à toutes les autorités juridictionnelles et nous n'y insisterons pas.

Le juge pourra n'avoir qu'à appliquer un texte clair et précis ; c'est ainsi, pour prendre un exemple, que le juge, pour déterminer qui peut faire partie du bureau électoral, comme assesseur, n'a qu'à appliquer l'article 19 de la loi municipale : il faut avoir la capacité électorale, savoir lire et écrire ; mais le texte étant muet sur certaines autres dispositions, la jurisprudence résout la difficulté en complétant la disposition ; cette absence de prescription est d'ailleurs cause de jurisprudences divergentes. C'est ainsi que pour déterminer les conditions à remplir pour être assesseur du bureau électoral, l'article 19 ne précise pas s'il faut appartenir comme électeur à la section de vote dont on brigue une place d'assesseur ; on trouve à ce sujet des

décisions contradictoires (1). Sans avoir à compléter le texte, le juge peut avoir à l'interpréter ; pour nous en tenir à la composition du bureau électoral, il a été décidé — et cette interprétation s'imposait — que les règles de l'article 17 sur la procédure du bureau s'appliquaient à tous les renouvellements du Conseil municipal, qu'ils fussent intégraux ou partiels (2).

Ces quelques exemples suffisent pour rappeler le travail auquel le juge de l'élection doit se livrer pour rechercher la règle applicable à l'espèce dont il est saisi ; il n'y a pas ici, d'ailleurs, de particularités spéciales au contentieux électoral.

La règle générale une fois précisée, le juge devra apprécier le grief qui pourra porter soit sur un fait, soit sur une décision, élément de l'opération électorale. Comment s'effectuera le contrôle du juge de l'élection ?

1° *Contrôle des faits.* — Les faits, éléments de l'opération, pourront être soumis au juge de l'élection en tant qu'ils constitueront un vice de forme ou une violation de la loi. Le juge saisi d'un tel grief aura tout d'abord à apprécier l'existence même de l'illégalité ; il se peut, en effet, que l'irrégularité ne soit qu'apparente, et que le fait critiqué respecte au fond la volonté du législateur ; il est évident que dans ce cas, le juge ne sanctionnera pas le grief. Mais si ce premier examen se révèle positif, s'il y a bien une illégalité, le juge devra alors l'apprécier en elle-même,

(1) Cons. d'Etat 5 juin 1905, El. de Montpezat, Rec. 509 (décision affirmative).

Cons. d'Etat 10 mars 1909, El. de Saint-Dié, Rec. p. 260 (décision négative).

(2) Cons. d'Etat 10 juillet 1905, El. d'Alzi, Rec. p. 638.

voir dans quelle mesure elle doit être prise en considération. Dans cet examen, le rôle du juge de l'élection est voisin de celui du juge de l'excès de pouvoir.

La première question que doit résoudre le juge est celle de savoir si le grief allégué constitue bien une illégalité ; nous ne nous plaçons plus sur le terrain de la recherche du texte applicable ; nous supposons par hypothèse que le juge a résolu cette première difficulté ; reste à savoir dans quelle mesure le grief allégué viole la règle de droit : cette solution dépendra uniquement des circonstances de fait que le juge interprète en toute liberté. Cet examen pourrait être caractérisé comme étant celui de la recherche de l'esprit de la loi : pour illustrer ce que nous entendons par cet examen, nous allons prendre quelques exemples de décisions concernant des griefs relatifs aux conditions matérielles du scrutin (urne, isolement) et au dépouillement.

La jurisprudence concernant les urnes, leur nombre, leurs formes, est très caractéristique.

En principe, deux scrutins différents (conseil général et conseil d'arrondissement, par exemple) peuvent être ouverts en même temps ; mais les votes doivent être recueillis dans deux urnes distinctes (1). Cependant ne seront pas considérées comme irrégulières les élections simultanées ayant eu lieu dans la même urne, avec des enveloppes de couleurs différentes (2), ou dans une urne comportant deux compartiments distincts (3). Dans ces deux derniers cas,

(1) Cons. d'Etat 16 décembre 1910, El. de Nerondes, Rec. p. 979.
Cons. d'Etat 9 décembre 1910, El. de Fayl Billot, Rec. p. 985.

(2) Cons. d'Etat 24 décembre 1920, El. de Vezins, Rec. p. 1136.
Cons. d'Etat 23 avril 1920, El. de Pierrefort, Rec. p. 396.

(3) Cons. d'Etat 10 juin 1921, El. de Brassac, Rec. p. 568.

l'opération, bien que n'ayant pas respecté la règle ordinaire, est cependant considérée comme légale.

L'appréciation du juge est parfois fort délicate ; les formes des urnes, notamment, ont donné lieu à une jurisprudence curieuse ; ainsi a-t-il été décidé qu'était régulière l'urne formée par une soupière fermée par un carton percé et scellé (1), alors que l'on a considéré comme irrégulière et ne remplissant pas les conditions exigées par l'esprit de la loi, une malle ouverte dont on ouvrait et fermait le couvercle à chaque introduction de bulletin (2).

La jurisprudence concernant les isoloirs présente des exemples analogues ; en principe, la forme des isoloirs est nettement déterminée ; mais le juge considérera comme régulières les opérations ayant eu lieu avec des aménagements différents dès lors qu'ils satisfont au vœu de la loi (art. 4 des lois des 22 juillet 1913 - 31 mars 1914). C'est ainsi que le juge a décidé de la régularité des opérations ayant eu lieu avec des isoloirs formés par de simples rideaux (3) ; il a été décidé de même qu'une petite pièce pouvait également servir d'isoloir (4).

De même, à l'égard des personnes susceptibles de prendre part au dépouillement, a-t-il été admis que rien ne s'opposait à ce qu'un candidat ou le fils d'un candidat (5) ou le maire sortant à la condition qu'il n'ait pas (6) présidé le bureau (dans commune de plus de 300 habitants) fussent scrutateurs.

(1) Cons. d'Etat 30 juin 1905, El. de Piedi-partino, Rec. p. 587.

(2) Cons. d'Etat 28 avril 1909, El. de Pastricciola, Rec. p. 430.

(3) Cons. d'Etat 10 juillet 1914, El. de Valenciennes, Rec. p. 873.

(4) Cons. d'Etat 19 mai 1933, El. au C. d'arr. de Craonne, n° 26.713.
Cons. d'Etat 25 juil. 1933, El. de Constantine, n° 25.584,

(5) Cons. d'Etat 6 mars 1909, El. de Flauguac, Rec. p. 342.

(6) Cons. d'Etat 29 janvier 1909, El. d'Abseon, Rec. p. 106.

Ainsi le juge de l'élection, avec une pleine liberté d'appréciation, aura-t-il à rechercher la réalité du grief allégué : il se peut que l'illégalité ne soit qu'apparente, et que l'examen des circonstances montre que le grief manque en fait si l'esprit de la loi a été respecté ; ce libre examen est possible en vertu de l'étendue des pouvoirs du juge qui, pour former son opinion, s'inspire de toutes les circonstances de fait de l'espèce.

Cet examen pourra d'ailleurs conduire le juge à constater la réalité du grief allégué ; il y a une illégalité ; il y a un vice de forme ; le juge doit-il sanctionner ?

C'est la seconde question qui se pose au juge : l'illégalité établie, prise en elle-même, est-elle susceptible d'entraîner l'annulation de l'opération électorale ? Alors que son premier travail d'appréciation portait sur la réalité effective du grief, cette seconde recherche traitera de la gravité du grief allégué.

Deux idées guideront le juge de l'élection dans cet examen :

1° la distinction entre les règles substantielles dont la violation entraînera *ipso facto* l'annulation de l'opération et les règles accessoires ,

2° la régularisation de l'illégalité.

L'appréciation de l'irrégularité en elle-même permet au juge de l'élection de faire une discrimination entre les griefs qui lui sont soumis : le premier examen portera sur le caractère substantiel ou accessoire de la formalité viciée : le juge a eu à appliquer cette distinction aux diverses phases de l'opération électorale (1).

(1) Cons. d'Etat 18 mars 1932, n° 26.465 (en matière de convocation).

La jurisprudence est fort nette à l'égard des griefs concernant la composition ou le fonctionnement du bureau électoral. Certaines irrégularités apparaîtront tellement graves que prises en elles-mêmes, elles exigent une sanction ; il en a été notamment ainsi décidé à l'égard d'un double bureau, ouvert sur le territoire de la commune et fonctionnant comme deux scrutins distincts (1). De même seront annulées les opérations au cours desquelles tous les membres du bureau se sont absentés simultanément (2) ; même solution lorsque, après la dissolution de l'assemblée électorale prononcée par le maire, les opérations auront continué avec un autre bureau (3). Dans tous ces cas, la composition ou le fonctionnement du bureau est nettement illégal ; l'opération est viciée dans son entier. Par contre, le vice de forme sera considéré comme inopérant, s'il ne porte qu'une légère atteinte à la règle légale ; un membre du bureau pourra s'absenter momentanément sans entacher de nullité l'ensemble de l'opération, de même le Président du bureau pourra être momentanément remplacé (4). A vrai dire, il n'y a pas ici violation d'une formalité accessoire, mais violation tellement légère de la règle légale qu'elle est inefficace.

Des décisions analogues existent en matière de dépouillement. L'irrégularité est tellement grave qu'elle entraîne par elle-même l'annulation des opérations : le dépouillement a été effectué à huis clos, sans que les adversaires, malgré leurs protestations, aient été à même de contrôler (5) ;

(1) Cons. d'Etat 9 décembre 1912, El. de Saint-Circq, Rec. p. 1177.

(2) Cons. d'Etat 24 février 1909, El. de Halles, Rec. p. 199.

(3) Cons. d'Etat 25 juin 1913, El. de Sari d'orcino, Rec. p. 749.

(4) Cons. d'Etat 21 avril 1913, El. de Courniou, Rec. p. 1016.

(5) Cons. d'Etat 16 décembre 1912, El. de Berlou, Rec. p. 1214.

le dépouillement a eu lieu après l'évacuation de la salle, sans que cette mesure se trouvât justifiée par des scènes de désordre (1) ; le dépouillement a duré si longtemps qu'il a été impossible d'en assurer la surveillance (2) ; les électeurs hostiles au maire ont été systématiquement écartés de la salle de dépouillement (3).

Le caractère accessoire de la formalité violée a par contre été nettement mis en valeur dans la jurisprudence concernant la rédaction de la liste d'émargement ou du procès-verbal de l'élection ; l'absence de la formule de clôture du scrutin sur la liste d'émargement n'est pas considérée comme un vice de forme susceptible d'être sanctionné (4). De même est considéré comme vice de forme inopérant le fait de s'être servi pour les élections au Conseil général d'une liste d'émargement ayant servi aux élections municipales (5). La rédaction du procès-verbal de l'élection présente des exemples de jurisprudence analogues : le procès-verbal doit être rédigé par le secrétaire et signé par lui ; serait-il même rédigé par un tiers, et non signé par le secrétaire, cette irrégularité portant sur une formalité accessoire, n'est pas considérée comme devant être prise en considération (6).

Mais outre cette discrimination de la gravité du vice de forme examiné en lui-même, le juge pourra tenir compte d'un autre élément : celui de la régularisation au cours

(1) Cons. d'Etat 26 décembre 1913, El. de Courcy, Rec. p. 1309.

(2) Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. de Vals-les-Bains, Rec. p. 719.

(3) Cons. d'Etat 22 mai 1905, El. des Vieux habitants, Rec. p. 472.

(4) Cons. d'Etat 30 avril 1909, El. de Tavel, Rec. p. 441.

(5) Cons. d'Etat 9 décembre 1921, El. d'Issanlas, Rec. p. 1036.

(6) Cons. d'Etat 25 janvier 1909, El. de Belmont, Rec. p. 83.

(6) Cons. d'Etat 9 mai 1913, El. de Peyssies, Rec. p. 535.

Cons. d'Etat 28 février 1913, El. de Beziers, Rec. p. 296.

de la procédure ; les exemples de ce deuxième élément d'appréciation sont assez rares : on peut citer cependant la régularisation de la composition du bureau électoral ; le juge de l'élection a, en conséquence, rejeté le grief manquant en fait (1).

Il est impossible de dégager un critérium précis guidant le juge dans ses décisions ; cet examen de l'illégalité prise en elle-même dépend uniquement de son appréciation : les deux idées que nous venons d'indiquer (distinction entre les formalités substantielles et accessoires-régularisation) sont des directives, mais non un critère. On peut noter cependant que la décision du juge dépendra souvent de ce que les électeurs auront ou non protesté, lors des opérations, contre l'illégalité invoquée. C'est ainsi qu'un même fait pourra être retenu ou rejeté suivant qu'il aura ou non fait l'objet d'une mention au procès-verbal. Ainsi, la présidence du bureau électoral par un maire dont l'élection en tant que conseiller municipal est annulée, est illégale. Si une telle présidence a fait l'objet de protestations de la part des électeurs, elle sera sanctionnée et entraînera l'annulation des opérations (2) ; par contre, si les électeurs n'ont fait aucune remarque, l'illégalité sera jugée comme inopérante (3).

Mais cette nécessité de la protestation et de l'insertion d'une mention au procès-verbal est un signe externe qui ne peut pas être pris comme critérium de la gravité d'une illégalité ; ce ne sera qu'un élément de plus dans l'appréciation du juge. Au fond, en se référant à l'élément formel de l'insertion au procès-verbal, le juge n'examinera plus l'il-

(1) Cons. d'Etat 8 juillet 1907, El. de Zuani, Rec. p. 642.

(2) Cons. d'Etat 20 juillet 1906, El. du Bois de la Pierre, Rec. p. 660.

(3) Cons. d'Etat 22 décembre 1913, El. de Dorans, Rec. p. 1287.

légalité en elle-même, mais recherchera quelle a pu en être l'influence sur l'ensemble de l'opération ; il fera alors œuvre originale et particulière au contentieux électoral.

Ainsi, dans le contrôle des faits, en tant qu'il examine l'illégalité en elle-même, le juge de l'élection n'a pas de pouvoirs spéciaux : son rôle peut être assimilé à celui du juge de l'excès de pouvoir.

2° *Contrôle des décisions.* — Une constatation analogue doit être faite à l'égard des décisions administratives dont le juge de l'élection peut avoir à connaître ; en tant qu'il examine l'illégalité de la décision (incompétence ou détournement de pouvoir), le juge de l'élection joue le rôle d'un juge de l'excès de pouvoir.

Nous avons vu dans quels cas le juge électoral pouvait connaître de décisions administratives ; en fait, il aura surtout à connaître des décisions du bureau électoral et de son président.

L'examen du juge de l'élection pourra porter sur le moyen d'incompétence : sans préciser ici quels sont les rapports qui s'établissent entre le bureau électoral et le juge, il suffit de rappeler que le juge décide de l'incompétence du bureau électoral prenant des décisions qui ne lui incombent pas.

Le bureau électoral est, en effet, l'organe chargé de recevoir les votes des électeurs ; il doit surveiller la régularité matérielle du scrutin : organe purement administratif, il n'a aucun pouvoir contentieux ; le bureau électoral n'a d'autre rôle que d'enregistrer les faits, les événements du scrutin, sans pouvoir en tirer les conséquences juridiques ; et c'est au juge à le maintenir dans les limites de sa compétence.

Ainsi le juge a-t-il eu à décider que le bureau ne pouvait pas se faire juge des questions d'éligibilité (1) et d'incompatibilité (2) ; de même a-t-il été jugé que le bureau électoral ne pouvait pas tirer les conséquences de faits qu'il n'avait qu'à enregistrer ; il n'a pas à recevoir la démission d'un candidat (3), ni à déduire les bulletins trouvés en sus des émargements (4).

L'incompétence du bureau électoral sera appréciée en pleine liberté par le juge de l'élection ; sur ce point particulier, il recherchera l'illégalité à l'instar du juge de l'excès de pouvoir.

Plus caractéristique encore est l'examen des motifs des décisions par le juge de l'élection ; la similitude avec la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir se retrouve dans cet examen du détournement de pouvoir.

Dans cet examen des *motifs*, dans cette recherche du but de la décision litigieuse, le juge de l'élection n'aura, pas plus que le juge de l'excès de pouvoir, le contrôle de l'opportunité ; il se bornera à contrôler l'acte au regard de la règle légale.

Les exemples les plus frappants concernent les mesures de police prises au cours de l'opération par le Président du bureau électoral. Pour apprécier les mesures de police, le juge de l'élection, comme le juge de l'excès de pouvoir, devra s'inspirer de toutes les circonstances de temps et de lieu pour décider de la légitimité de l'intervention. Les décisions justifiées par la nécessité de maintenir l'ordre seront

(1) Cons. d'Etat 3 avril 1905, El. de Gezaincourt, Rec. p. 333.

(2) Cons. d'Etat 7 janvier 1905, El. de Vallouise, Rec. p. 13.

(3) Cons. d'Etat 20 mars 1905, El. de Neuville-Coppegueule, Rec. p. 291.

(4) Cons. d'Etat 26 juillet 1909, El. de Marignac, Rec. p. 750.

évidemment légales ; ainsi a-t-il été jugé qu'à bon droit, le président du bureau avait placé des agents de police dans la salle du scrutin (1), interdit l'entrée de la salle à un certain nombre d'électeurs (2), admis les électeurs un par un pour éviter des scènes de désordres (3). Mais il va de soi que les pouvoirs de police, quelque étendus qu'ils soient, ne peuvent porter atteinte à l'exercice d'un droit, si la nécessité de maintenir l'ordre ne l'exige pas. Si l'énoncé d'un tel principe est aisé, son application exige du juge un travail d'appréciation souvent très délicat : c'est l'examen du motif de la décision qui seul peut guider l'opinion du juge : l'expulsion d'un électeur sans motif légitime vicie l'opération électorale et peut entraîner l'annulation du scrutin (4).

Une jurisprudence analogue se retrouve en matière de décisions concernant l'ouverture ou la fermeture du scrutin. Les heures d'ouverture et de clôture sont prévues par les textes : le bureau électoral doit s'y conformer ; cependant, si la fermeture ou la clôture tardive du scrutin est apparemment illégale, il se peut qu'elle se justifie par des motifs qu'apprécie souverainement le juge : le bureau jouit ainsi d'une certaine liberté, mais c'est au juge à contrôler l'exercice de ses pouvoirs, et à rechercher s'il ne les a pas employés en vue d'un résultat contraire au vœu du législateur ou des autorités réglementaires ; ainsi, le juge a-t-il pu, à bon droit, rejeter des demandes d'annulation des opérations électorales, fondées sur la tardivité de l'ouverture ou

(1) Cons. d'Etat 12 mars 1905, El. de Cascatel, Rec. p. 423.

(2) Cons. d'Etat 13 juin 1913, El. de Saurat, Rec. p. 667.

(3) Cons. d'Etat 18 mai 1906, El. de Boutenac, Rec. p. 442.

Cf. analogue Cons. d'Etat 16 nov. 1928, El. de Sotta, Rec. p. 1189.

(4) Cons. d'Etat 25 février 1907, El. de Rochefort du Gard, Rec. p. 203.

Cons. d'Etat 28 mai 1906, d'Aimargues, Rec. p. 494.

de la fermeture du scrutin, en examinant les motifs de ces décisions et en décidant de leur légitimité : l'ouverture ou la fermeture tardive provenait de la difficulté de constituer le bureau (1), ou de l'absence de la mention de l'heure de clôture sur certaines cartes électorales (2).

Le juge de l'élection forme donc son opinion sur la légalité de certaines décisions administratives dont il a à connaître, en se référant à leurs motifs : il suit encore sur ce point la jurisprudence élaborée par le juge de l'excès de pouvoir.

Enfin, le juge contrôlera les décisions au regard du moyen de la violation de la loi pris dans son sens strict : celui de la violation formelle d'un texte. Cet examen ne présente d'ailleurs aucune particularité : nous n'en citerons qu'un exemple.

Le Préfet a le droit de désigner un délégué spécial chargé de présider le bureau électoral au cas où ceux qui sont légalement désignés refuseraient de remplir leur fonction. Mais le juge de l'élection décide à juste titre que le Préfet excède ses pouvoirs lorsque, après le refus opposé par le maire et l'adjoint de présider le bureau, il désigne un délégué spécial sans tenir compte du droit des autres conseillers. Le texte de l'article 17 de la loi municipale qui fixe la présidence s'impose au préfet qui doit suivre l'ordre indiqué, et ne peut désigner un délégué spécial pris en dehors de la municipalité qu'au cas de refus de présider opposé par la municipalité tout entière (3).

(1) Cons. d'Etat 11 novembre 1907, El. de Lamarche, Rec. p. 818.
Cons. d'Etat 10 février 1905, El. de Saint-Agnan, Rec. p. 144.

(2) Cons. d'Etat 10 avril 1907, El. de Sarey le Bourg, Rec. p. 330.

(3) Cons. d'Etat 18 avril 1905, El. de Guagno, Rec. p. 408.
Cons. d'Etat 10 juillet 1905, El. d'Alzi, Rec. p. 639.

En résumé, dans la première phase de son examen, le juge de l'élection aura à rechercher la réalité du grief allégué : c'est le contrôle de l'illégalité. Nous avons essayé de montrer que son investigation est alors analogue à celle qu'opère le juge de l'excès de pouvoir : par des exemples précis, nous avons vu que le juge de l'élection appliquait la jurisprudence dégagée par le juge de l'excès de pouvoir : ces solutions s'imposaient dès lors que le but du contrôle était le même : déterminer l'illégalité.

Mais là ne s'arrête pas le travail du juge de l'élection : juge d'une opération administrative, il devra examiner l'illégalité qu'il a déterminée, au regard de l'opération électorale prise dans son ensemble : en cela, son investigation est différente de celle du juge de l'excès de pouvoir qui, après avoir découvert l'illégalité, se borne à la sanctionner.

b) *Appréciation de l'illégalité au regard de l'ensemble de l'opération.* — Ce n'est plus ici le contrôle de l'illégalité en soi, c'est l'examen de l'illégalité au regard de l'opération : quelle est l'origine de cette irrégularité ? Quelle a pu en être l'influence sur le résultat du scrutin ?

Cette deuxième phase de l'examen du juge de l'élection portera aussi bien sur le contrôle des faits constitutifs d'un vice de forme que sur celui des décisions dont il connaît : c'est là un premier aspect original du contentieux électoral : l'illégalité pourra être établie, mais le juge refusera de la sanctionner s'il estime qu'elle est involontaire ou qu'elle n'a eu aucune influence sur le résultat de l'opération.

1° *Recherche de l'origine de l'illégalité.* — La recherche de l'origine de l'illégalité pose un problème différent de

celui que nous venons d'examiner : la procédure électorale a été volontairement faussée ; c'est l'élément intentionnel, l'élément de fraude qui retiendra le juge en s'aidant du jeu des présomptions. Il ne paraît pas exagéré de dire que c'est le commencement du contrôle de la moralité de l'élection. Ici le terme « manœuvres » n'a pas d'autre sens que celui de faits, ayant pour but de fausser le résultat du scrutin, sans que ces faits portent directement sur la volonté de choix des électeurs. C'est toujours le contrôle de la *régularité* de l'opération et non celui de la sincérité : une telle classification, sans doute, est arbitraire, mais s'impose pour la clarté de l'exposition.

La recherche de l'origine de l'illégalité viendra préciser le contrôle qu'exerce le juge de l'élection sur les faits constitutifs d'un vice de forme ou d'une violation de la loi. Nous allons prendre différents exemples extraits de la jurisprudence.

La jurisprudence concernant la composition du bureau électoral est très nette à cet égard : le juge ne s'arrêtera pas à la seule constatation de l'illégalité, il en recherchera l'origine.

Ainsi, le choix des assesseurs (1), du secrétaire (2), du président (3), pourra avoir été irrégulier, mais si cette composition illégale du bureau ne révèle aucun essai de manœuvre, elle n'entraînera pas l'annulation de l'opération ; le grief sera rejeté.

(1) Cons. d'Etat 18 avril 1905, El. de Meslan, Rec. p. 409.

Cons. d'Etat 26 mai 1905, El. de Saint-Polay, Rec. p. 476.

(2) Cons. d'Etat 3 avril 1905, El. d'Apremont, Rec. p. 333.

(3) Cons. d'Etat 25 avril 1913, El. d'Olette, Rec. p. 476.

Cons. d'Etat 24 juillet 1913, El. de Tardets, Rec. p. 898.

Par contre, le grief pourra être admis dès qu'apparaîtra le caractère intentionnel de l'irrégularité ; seront annulées les opérations présidées par un bureau dont n'a pas fait partie un conseiller municipal qui, par son âge, pouvait y prétendre, et qui en a été écarté par suite d'une fausse indication à lui donnée sur l'heure de l'ouverture du scrutin (1). Souvent même, le juge se décidera sur simple présomption de fraude : l'illégalité constatée dans la composition du bureau coïncidera avec des faits susceptibles de faire suspecter la régularité du scrutin : nombreux bulletins contenant des signes de reconnaissance (2), urne laissée décachetée toute la nuit à la disposition du maire (3).

Il en est de même de la jurisprudence concernant les conditions matérielles du scrutin, les émargements et le dépouillement.

L'illégalité, qui n'est pas par elle-même assez grave pour justifier l'annulation du scrutin, ne sera prise en considération que s'il est établi qu'elle résulte d'une fraude ou d'une tentative de manœuvre.

L'urne de forme nettement irrégulière sera considérée comme un vice inopérant, dès lors qu'il ne sera pas établi qu'elle avait pour but de faciliter une manœuvre (4) : il s'agissait en l'espèce d'un boisseau. Mais si l'examen de l'espèce révèle des faits susceptibles d'être interprétés comme formant une présomption de fraude, le vice résultant de la forme irrégulière de l'urne sera sanctionné par le

(1) Cons. d'Etat 17 décembre 1906, El. de Montbréchain, Rec. p. 925.

(2) Cons. d'Etat 6 août 1913, El. de Baralle, Rec. p. 1016.

(3) Cons. d'Etat 9 janvier 1907, El. des Vieux Habitants.

(4) Cons. d'Etat 25 avril 1913, El. de Saint-Mélany, Rec. p. 476.

juge (1) : il s'agissait en l'espèce d'une boîte non fermée dont on soulevait le couvercle.

La jurisprudence est analogue à l'égard des griefs concernant les émargements : l'irrégularité pourra être établie, elle ne sera prise en considération que si les faits prouvent que les émargements ont été frauduleux. Il en sera ainsi notamment lorsque l'examen révélera le vote d'absents (2); mais s'il n'y a aucun commencement de preuve de fraude, l'irrégularité sera jugée inopérante (3).

Des décisions semblables existent en matière de dépouillement : l'irrégularité, si elle n'est pas assez grave par elle-même pourra nécessiter l'annulation des opérations, ne sera sanctionnée que si des faits peuvent être interprétés comme formant une présomption de fraude : le dépouillement a été fait par le bureau lui-même, dans une commune comptant plus de 300 habitants ; si de nombreux électeurs contestent l'attribution des bulletins, leur protestation sera interprétée comme une présomption de fraude et les opérations seront annulées (4) ; si, au contraire, il n'y a aucune protestation, si aucun fait ne révèle le caractère intentionnel de l'irrégularité, le juge rejettera le grief (5).

Nous touchons ici à l'un des côtés originaux du contentieux électoral ; il nous a paru impossible de dégager un criterium résumant le travail jurisprudentiel ; il est déjà intéressant de constater la place laissée à l'appréciation du juge, à son « pouvoir d'arbitrer. » Il est évident que l'interprétation des faits comme « présomption de fraude » est

(1) Cons. d'Etat 12 février 1912, El. de Pancheraccia, Rec. p. 197.

(2) Cons. d'Etat 6 avril 1909, El. d'Ornon, Rec. p. 419.

(3) Cons. d'Etat 18 mai 1914, El. de Saint-Paul, Rec. p. 605.

(4) Cons. d'Etat 21 mai 1906, El. de Nailloux, Rec. p. 453.

(5) Cons. d'Etat 29 mars 1905, El. de Plumelin, Rec. p. 320.

au fond l'élément essentiel sur lequel se fonde l'opinion du juge : et cela ne dépend que de son appréciation.

Plus curieuse encore, quoique du même ordre, est la jurisprudence concernant l'appréciation de la légalité des décisions dont le contentieux relève du juge de l'élection. Son examen suivra les mêmes directives ; il sera amené à rechercher si l'illégalité qu'il a découverte provient ou non d'une manœuvre, est ou non une illégalité intentionnelle ; et à moins que l'illégalité ne soit en elle-même tellement grave qu'elle ait suffi à former son opinion, le juge prendra sa décision en se fondant sur cette deuxième phase de son examen.

Nous relevons des exemples de ce contrôle particulier, en matière de mesures de police prises par le Président du bureau électoral ; la mesure incriminée peut être d'une légalité douteuse. Il se peut, en effet, que l'examen des circonstances établisse que la mesure était inutile ; que doit faire le juge ?

Si l'instruction ne lui révèle aucun autre fait douteux, la mesure de police pourra être considérée comme illégale, mais n'entraînera pas l'annulation de l'opération (1) ; si, au contraire, certains éléments peuvent être interprétés comme formant une présomption de fraude, le juge admettra le grief (2). Ce ne sera plus ici, à proprement parler, le contrôle du détournement de pouvoir. Le juge de l'élection contrôlera ici, en réalité, la moralité de l'opération. Son examen sera beaucoup plus complet que celui du juge de l'excès de pouvoir, car la présomption de fraude sur laquelle le juge fonde son opinion, pourra provenir d'élé-

(1) Cons. d'Etat 25 février 1908, El. de Calabre, Rec. p. 174.

(2) Cons. d'Etat 17 février 1909, El. de Saint-Frichoux, Rec. p. 178.

ments entièrement distincts de la décision incriminée : notamment la présence dans l'urne de nombreux bulletins contenant des signes de reconnaissance.

Ce sont toujours les mêmes directives que suit le juge à l'égard des griefs concernant la durée du scrutin : les décisions prononçant l'ouverture anticipée du scrutin, ou sa suspension momentanée, seraient entachées d'illégalité, elles violent la règle légale ; mais, si aucun autre élément ne révèle une fraude ou une tentative de manœuvre, le grief sera rejeté (1).

Ainsi, le juge de l'élection devra-t-il replacer l'illégalité dans l'ensemble de l'opération et rechercher son origine. Là ne se termine pas encore le contrôle de la régularité : juge d'une opération administrative, le juge de l'élection doit se demander si l'illégalité a pu avoir une influence sur le résultat du scrutin.

2° *Recherche de l'influence de l'illégalité.* — C'est l'un des aspects les plus originaux du contentieux électoral. Il se peut que l'illégalité soit nettement établie, il se peut que l'instruction ait révélé l'existence d'une fraude, ou d'une manœuvre ; le juge cependant ne prononcera l'annulation de l'opération que s'il estime que l'illégalité établie a une influence sur le résultat acquis. Il est à noter que cette phase ultime du contrôle de la régularité affaiblit nettement la portée *morale* que nous avons pu discerner dans l'examen du juge. Le droit n'exige ici qu'un seul contrôle : celui de la régularité. Toutes les recherches auxquelles le juge a pu se livrer s'effacent devant ce contrôle arithmétique.

(1) Cons. d'Etat 7 janvier 1905, El. de Gémeaux, Rec. p. 116.
Cons. d'Etat 28 avril 1909, El. de Marin, Rec. p. 430.

que de l'illégalité ; donnant au grief toute son importance numérique, le juge n'en tiendra compte que s'il vient altérer le résultat proclamé.

Ce dernier examen pourra modifier l'opinion du juge concernant le contrôle des faits constitutifs d'un vice de forme ou d'une violation de la loi.

La jurisprudence relative à la composition ou à la présidence du bureau électoral en offre des exemples ; pour décider s'il doit ou non annuler les opérations, le juge tiendra compte de la participation des électeurs au scrutin ; si certaines illégalités peuvent être interprétées comme ayant eu pour conséquence de provoquer de nombreuses abstentions, elles seront sanctionnées (1) ; la participation nombreuse du corps électoral au scrutin peut, *a contrario*, être prise comme fondement du rejet d'un grief (2). Mais l'illégalité pourra se traduire aussi par des chiffres modifiant la majorité et le nombre des voix obtenues par les candidats ; le juge calculera au mieux des intérêts des candidats évincés et constatera le résultat après rectification : il n'annulera l'élection que si cette rectification modifie le résultat (3).

La jurisprudence présente de nombreux exemples de cette traduction arithmétique de l'illégalité ; qu'il s'agisse de griefs concernant les conditions matérielles du scrutin (4) (urne, isoliirs), les émargements (5), le dépouillement (6), le dépôt d'une liste irrégulière (7).

(1) Cons. d'Etat 3 novembre 1905, El. de Zuani, Rec. p. 793.

(2) Cons. d'Etat 28 juillet 1911, El. de Faget Abbatial, Rec. p. 920.

(3) Cons. d'Etat 10 mars 1909, El. de Taverny, Rec. p. 260.

(4) Cons. d'Etat 30 août 1920, El. de Landeyrat, Rec. p. 430.

(5) Cons. d'Etat 6 mars 1910, El. d'Alger, Rec. p. 235.

(6) Cons. d'Etat 21 juillet 1905, El. de Caussade, Rec. p. 656.

(7) Cons. d'Etat 27 juillet 1933, El. de Metz n° 16300.

Le juge de l'élection applique la même jurisprudence à l'égard des décisions dont il doit apprécier la légalité.

En effet, alors même que la fraude serait prouvée, et qu'il serait établi qu'une mesure de police prise par le Président du bureau, n'a pas eu d'autre but que d'altérer le résultat du scrutin, le juge n'en tiendra pas compte et rejettera le grief, s'il est constant qu'elle n'a eu aucune influence sur le résultat (1) ; par contre, alors même que la conviction du juge ne se fonderait que sur une présomption de fraude, il accueillera le grief, et annulera l'élection litigieuse, s'il estime qu'en raison des majorités obtenues la mesure incriminée a pu avoir une influence sur le scrutin (2).

En définitive, le contrôle de la régularité de l'opération électorale, exercé par le juge de l'élection, est différent du contrôle de légalité du juge de l'excès de pouvoir. Le contrôle du juge de l'élection se confond en partie avec celui du juge de l'excès de pouvoir ; l'un et l'autre recherchent les violations des règles légales. Il est logique que le juge de l'élection s'inspire, en cela, des directives dégagées par la jurisprudence de l'excès de pouvoir. Mais, juge d'une opération, le juge de l'élection poursuit plus loin son investigation : ce qui l'intéresse, ce n'est pas l'illégalité prise en elle-même, mais la place qu'elle a dans l'opération que constitue l'élection. Il a donc un pouvoir d'appréciation sinon plus étendu, du moins différent de celui du juge de l'excès de pouvoir. Tel est l'aspect original de ce contentieux que nous révèle la jurisprudence concernant le contrôle de la régularité de l'opération électorale.

(1) Cons. d'Etat 3 juillet 1914, El. de Saint-Etienne de Lugdarès. Rec. p. 821.

(2) Cons. d'Etat 18 décembre 1909, El. d'Alger, Rec. p. 958.

Mais le juge de l'élection ne bornera pas le contrôle qu'il exerce sur l'opération électorale elle-même au seul examen de l'irrégularité. L'opération électorale est une consultation ayant pour but de traduire la volonté des électeurs : cet élément consensuel pose un autre problème : celui de la sincérité de l'élection. Nous entendons par là la traduction exacte de la volonté du choix des électeurs ; la jurisprudence ne fait pas d'ailleurs une distinction aussi nette. Il est possible de trouver des décisions qui fassent allusion à la sincérité de l'élection, alors qu'en réalité le grief examiné ne traite que d'une question de régularité(1). C'est qu'en réalité, sur le plan de la régularité, il se peut que des manœuvres soient venues altérer le résultat ; mais ces manœuvres n'intéressent pas la volonté individuelle de l'électeur. Celui-ci aura librement déposé dans l'urne le vote qu'il entendait émettre, mais des manœuvres externes (introduction frauduleuse de bulletins dans l'urne — émargements irréguliers, etc.) ont altéré le résultat. Nous avons vu dans quelle mesure le juge de l'élection devait en tenir compte.

Sur le plan de la sincérité de l'élection, la « manœuvre » a une tout autre portée ; la fraude aura ici pour but de modifier l'opinion intime des électeurs par des moyens répréhensibles (fausses nouvelles, calomnies, interventions irrégulières). Extérieurement, l'opération aura pu être parfaitement régulière ; mais, en réalité, elle aura été faussée par la manœuvre tendant à altérer l'opinion des électeurs. Ce ne sera plus ici l'étude de griefs faisant état d'une violation au sens large du mot : ce sera l'étude du vice de consentement qui entache la consultation électorale ; c'est

(1) Cons. d'Etat 16 décembre 1910, El. d'Amiens, Rec. p. 978.

donc là un côté tout à fait original du contentieux électoral. Le juge aura à se demander si la volonté des électeurs a pu librement se manifester.

En cette matière, le contentieux électoral paraît se séparer nettement du contentieux de l'annulation du juge de l'excès de pouvoir ; le juge de l'élection n'a plus à résoudre une question de légalité, mais à rechercher si l'élément consensuel de l'opération n'a pas été altéré.

Il est inutile d'insister sur l'arbitraire de la classification adoptée : le même litige offre souvent au juge de l'élection une série de problèmes à résoudre où sont entièrement mêlées des questions concernant la régularité et la sincérité du scrutin. Mais ces deux notions de contrôle sont juridiquement différentes et nous ont paru caractériser la progression de l'examen qu'exerce le juge de l'élection sur l'opération électorale.

2^o CONTROLE DE LA SINCÉRITÉ DE L'OPÉRATION ELECTORALE

Le travail du juge de l'élection consiste, au fond, à déterminer la légitimité des interventions et des moyens employés afin d'agir sur l'opinion du corps électoral.

Toute personne a-t-elle le droit d'agir en vue d'influer sur le résultat de l'élection ? Le régime démocratique exige une réponse affirmative ; encore faut-il que l'intervention reste dans certaines limites : la liberté d'opinion et de parole ne doit pas se transformer en « fait de pression » altérant la volonté du corps électoral ; nous verrons si la jurisprudence est assez précise pour nous permettre de déterminer ce qu'on peut entendre par « fait de pression. »

Tous les procédés sont-ils admissibles pour agir sur le corps électoral ? La moralité de la consultation électorale exige ici une réponse négative. Le juge aura tout d'abord à exercer un contrôle sur les allégations des candidats ou tierces personnes intéressées à l'élection ; il nous faudra préciser ce que la jurisprudence entend par les limites de la « polémique électorale. » Mais en dehors des allégations, certains procédés pourront être mis en œuvre : procédés de corruption notamment. La jurisprudence paraît se référer à la notion du « système général de corruption » pour apprécier l'influence de ces procédés répréhensibles.

Une remarque s'impose : si les notions de « faits de pression », « polémique électorale », « système général de corruption », résument la jurisprudence concernant le contrôle de la sincérité, elles font nettement apparaître l'étendue des pouvoirs du juge ; il est évident que ces notions ne peuvent être que des directives, elles ne sont pas des critères ; et l'opinion du juge dépend en réalité de sa seule appréciation. C'est à cette solution d'ailleurs que nous avait amenés l'étude de la « présomption de fraude » qui est la notion essentielle sur laquelle se fonde le juge pour décider d'un grief concernant la régularité de l'opération électorale.

Juge de la sincérité de la consultation, le juge de l'élection devra tenir compte de tous les faits qui ont pu porter atteinte à la liberté de choix des électeurs ; il se peut d'ailleurs que l'activité illégale des candidats ou des tiers se traduise par des infractions poursuivies devant la juridiction répressive ; le juge de l'élection ne devra pas les ignorer, mais il ne les sanctionnera que s'il estime que ces faits délictueux ont eu une influence sur le résultat du

scrutin ; le contrôle du juge de l'élection est autonome : il est juge de l'opération électorale et non pas de ses faits constitutifs.

a) *Qui peut intervenir dans la lutte électorale ?* — C'est dans la période pré-électorale que s'apprécie la sincérité du scrutin ; les libertés publiques permettent à quiconque d'exposer ses vues et de tenter de faire triompher son opinion. Si des textes précis sont venus préciser les procédés matériels mis à la disposition des candidats et des partis, aucune prescription ne fait allusion aux personnes susceptibles de prendre part à la lutte électorale ; c'est qu'en principe tous les citoyens ont le droit d'intervenir.

Mais, en raison des fonctions dont sont investis certains individus, il faudra faire un départ entre l'intervention légitime, et celle qui serait une sorte de détournement de pouvoirs ; les individus, en effet, sont tentés de se servir des pouvoirs ou de la prépondérance qu'ils détiennent de leur situation officielle ou privée pour obtenir un résultat purement électoral ; dans quelle mesure une telle intervention doit-elle être considérée comme un fait de pression répréhensible ? C'est ce à quoi le juge doit répondre .

Le problème d'ailleurs se pose non seulement à l'égard des fonctionnaires, mais aussi à l'égard de « puissances privées » prépondérantes à raison de leur situation sociale ou économique.

1° *Intervention de fonctionnaires.* — L'intervention illégale des fonctionnaires dans la lutte électorale apparaît assez nettement comme un détournement de pouvoir ou plutôt un détournement de fonction ; on serait tenté de

reprendre ici le parallèle avec le juge de l'excès de pouvoir. En réalité, ce « détournement de pouvoir » aura un caractère spécial : 1° il sera plus large que le détournement de pouvoir que connaît le juge de l'excès de pouvoir, en ce sens que les fonctionnaires pourront non seulement se servir de leurs pouvoirs proprement dits, mais encore se prévaloir de la prépondérance que leur donne leur situation ; de plus, il s'agira non pas seulement de décisions, mais également de simples actes, parfois même d'une attitude. 2° Il ne sera pas sanctionné comme un détournement de pouvoir ordinaire, car le juge de l'élection décide de la validité d'une opération et non de la légalité d'une intervention; les interventions illégales ne seront sanctionnées que dans la mesure où elles auront pu avoir une influence sur le résultat du scrutin. Il est à noter cependant que dans certains cas, le juge impressionné par la gravité de l'intervention décidera d'annuler l'ensemble de l'opération, sans rechercher l'influence partielle qu'une telle intervention aurait pu seulement produire (1). Peut-on dire qu'en ce cas, le juge obéit à une idée supérieure de moralité ?

Nous allons par une synthèse de la jurisprudence, essayer de déterminer ce que le juge entend par « fait de pression » en tant qu'il s'agit de l'intervention de fonctionnaires dans la lutte électorale.

Le juge ne retiendra pas comme « faits de pression » les actes qui peuvent être considérés comme légitimes, soit que l'acte fasse partie des attributions du fonctionnaire, soit encore qu'il puisse être interprété comme une

(1) Cons. d'Etat 4 décembre 1905, El. de Saint-Geniez, Rec. p. 904.

intervention susceptible d'être justifiée par le principe de la liberté d'opinion de tout citoyen.

Il est normal, en effet, que l'acte accompli par le fonctionnaire agissant dans la limite de ses attributions et sans détourner ses pouvoirs du but voulu par le législateur, soit considéré comme légitime. La jurisprudence donne de nombreux exemples de ces interventions légales.

Ainsi a-t-il été notamment décidé qu'un procureur général se déplaçant à raison d'un incident grave, mais grossi à son insu, ne faisait que remplir les fonctions incombant au chef d'un parquet général, et que cette intervention ne pouvait être interprétée comme un « fait de pression » (1). De même a été jugée légitime la dissolution d'un conseil municipal cinq jours avant les élections au Conseil général, alors que quatorze des conseillers municipaux sur seize avaient été condamnés pour fraudes électorales (2). La seule coïncidence de cette dissolution et des élections au Conseil général n'est pas suffisante pour donner à cette dissolution le caractère d'un fait de pression, dès lors que ses motifs apparents étaient parfaitement admissibles. De même ont été considérées comme légitimes la publication de renseignements officiels concernant des dégrèvements pour sécheresse faite par un conseiller d'arrondissement partisan avoué du candidat élu, alors que cette publication faisait partie des attributions de ce conseiller (3) ; la critique adressée en chaire par un prêtre, à la loi supprimant l'enseignement congréganiste, alors que

(1) Cons. d'Etat 5 mars 1909, El. de Perpignan, Rec. p. 237.

(2) Cons. d'Etat 2 février 1912, El. d'Olmeto, Rec. p. 148.

(3) Cons. d'Etat 27 mars 1908, El. de Saint-Germain Lembron, Rec. p. 327.

cette critique ne contenait aucune allusion aux élections⁽¹⁾; la laceration d'affiches par le maire en exercice, alors que ces affiches électorales étaient illégalement apposées à un endroit réservé aux affiches administratives ⁽²⁾.

Ainsi, le juge apprécie-t-il nettement l'acte du fonctionnaire en se référant à la teneur de ses attributions ; les derniers exemples cités prouvent même que cette appréciation est assez large.

Le juge refusera également de voir un fait de pression, dans l'acte incriminé, dès qu'il pourra se justifier par le principe de liberté d'opinion, dont jouit tout citoyen. Il est légitime, en effet, qu'un candidat soit soutenu par des individus investis de mandats électoraux : sénateurs, députés, conseillers généraux ou d'arrondissement ⁽³⁾. Il est légitime qu'un maire ou un adjoint en exercice déclare patronner la candidature de certaine liste ⁽⁴⁾. Il était légitime que le desservant d'une commune intervint dans une réunion électorale, malgré le caractère officiel que lui donnait le concordat avant la loi de séparation des églises et de l'Etat ⁽⁵⁾.

Ainsi, l'acte légitime en lui-même ne peut-il pas être interprété comme fait de pression. Mais cette jurisprudence

(1) Cons. d'Etat 10 mars 1905, El. de Langogne, Rec. p. 248 (c'est la loi du 9 décembre 1905 qui a enlevé aux ministres des cultes le caractère de fonctionnaires).

(2) Cons. d'Etat 24 janvier 1913, El. de Sazicourt, Rec. p. 113.

(3) Cons. d'Etat 27 mars 1908, El. de Saint-Germain Lembron, Rec. Cons. d'Etat 5 avril 1905, El. de Jumillac, Rec. p. 338.

(4) Cons. d'Etat 5 février 1906, El. de Gratens, Rec. p. 109.

(5) Cons. d'Etat 3 avril 1905, El. de Fronton, Rec. p. 332.

Cons. d'Etat 4 décembre 1905, El. de Rostrenen, Rec. p. 904.

Cons. d'Etat 3 avril 1905, El. d'Apremont, Rec. p. 334.

n'a qu'une portée négative. Peut-on déterminer le fait de pression ?

L'interprétation de l'acte d'un fonctionnaire comme « fait de pression » dépend évidemment de la seule appréciation du juge.

Certaines directives se dégagent-elles cependant de la jurisprudence ? La jurisprudence paraît pouvoir être résumée dans la formule suivante adoptée par de nombreuses décisions : le grief sera rejeté lorsqu'il sera constant qu'il n'a eu ni pour but ni pour effet d'altérer la sincérité du scrutin (1). Nous retrouvons ici une jurisprudence très analogue à celle concernant l'appréciation de l'irrégularité au regard de l'opération électorale, prise dans son ensemble ; la recherche du but de l'intervention révélera le caractère intentionnel de l'acte, sans lequel il ne saurait y avoir de « fait de pression » ; mais ce premier examen sera corrigé par l'appréciation du grief au regard de l'opération dans son ensemble ; le grief ne sera sanctionné que s'il a une influence sur le scrutin. Il se peut d'ailleurs que le juge, devant un fait de pression tellement caractérisé, annule l'ensemble de l'opération sans paraître rechercher l'influence effective que l'acte incriminé a pu avoir sur la consultation électorale ; il est alors très délicat de préciser à quel motif obéit le juge : estime-t-il que la gravité de l'intervention illégale est telle, qu'il n'est pas possible qu'elle n'ait pas eu une influence prépondérante sur le résultat de l'opération ? Cède-t-il à une préoccupation de

(1) Cons. d'Etat 28 juin 1905, El. d'Aubiet, Rec. p. 592.

Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. d'Escazeaux, Rec. p. 719.

Cons. d'Etat 27 décembre 1907, El. de Venzolasca, Rec. p. 1005.

moralité ? La jurisprudence ne permet pas de préciser le sens de ces décisions.

La recherche du but de l'intervention permettra au juge d'écarter un certain nombre de griefs qui apparemment auraient pu constituer un fait de pression. Le fait incriminé pourra ne pas faire partie des attributions du fonctionnaire, et ne pas être pris en considération par le juge s'il est constant qu'il n'a pas été accompli en vue d'altérer le scrutin ; c'est ainsi par exemple que le Préfet a pu légalement servir d'intermédiaire afin de permettre une entente entre des comités électoraux (1) ; il est évident que ce rôle d'arbitre ou d'intermédiaire ne rentre pas dans les attributions de l'autorité préfectorale, mais le juge estime que cette intervention, loin d'avoir pour but d'altérer le scrutin, tentait d'aplanir des difficultés nuisibles à la sincérité de la consultation électorale (1) ; de même la démarche faite par le garde-champêtre sur ordre du maire, pour avertir certains électeurs de la clôture du scrutin, ne peut être considérée comme un fait de pression, puisqu'elle n'a pas d'autre but que de convier certains électeurs à remplir leur devoir électoral (2).

Par contre, l'acte accompli hors fonction et ne se justifiant par aucun motif légitime sera censé n'avoir qu'un but électoral et sera considéré comme fait de pression ; il en est ainsi notamment de l'intervention du secrétaire général de la Préfecture prenant la présidence du bureau électoral d'une commune, après avoir prononcé la suspension du maire en vertu d'un arrêté préfectoral dont

(1) Cons. d'Etat 29 mars 1908, El. d'Avignon Nord, Rec. p. 327.

(2) Cons. d'Etat 10 février 1905, El. de Marlens, Rec. p. 143.

il était porteur, motif pris de ce que le maire avait refusé le vote d'inscrits sur la liste par décision de justice (1).

Mais le fait de pression révélé au juge par l'examen des motifs et par l'élément intentionnel que constitue le but réel de l'intervention ne sera pris en considération que s'il a pu avoir une influence sur le scrutin.

Le juge pourra examiner le grief en lui-même et, en appréciant sa gravité, juger de l'influence qu'il a pu avoir sur le résultat.

Ainsi, alors que la distribution de bulletins de vote par les autorités municipales (conseillers municipaux, employés communaux) n'est pas en général considérée comme fait de pression ayant compromis la liberté des électeurs(2), la distribution des bulletins sur l'ordre du maire et à l'entrée de la salle du scrutin constituera, aux yeux du juge un « fait de nature à altérer la sincérité du vote » (3).

Cette dernière formule, adoptée par de nombreuses décisions, prouve que le juge sanctionne le grief dès que la gravité de l'acte permet de supposer qu'il a eu une influence sur l'ensemble de l'opération. Nous pouvons citer à cet égard une décision encore plus caractéristique : le maire, débiteur d'un électeur par cession intervenue peu

(1) Cons. d'Etat 21 mai 1909, El. de la Chapelle-sous-Chaux, Rec. p. 526.

Cf. analogue, Cons. d'Etat 8 décembre 1909, El. de Sollacaro, Rec. p. 954. Cons. d'Etat 29 juillet 1927, 1^{re} esp., El. de Sainte-Croix, Rec. p. 855.

Cons. d'Etat 27 juillet 1909, El. d'Olméto, Rec. p. 763.

(2) Cons. d'Etat 25 novembre 1912, El. de Chantenges, Rec. p. 1094. Cons. d'Etat 6 décembre 1912, El. de Pussigny, Rec. p. 1169.

(3) Cons. d'Etat 4 mars 1910, El. de Rutali, Rec. p. 200.

Cf. également Cons. d'Etat 29 juillet 1927, El. de Chateaulin, Rec. p. 855.

de temps avant l'élection, après avoir au préalable exercé sur cet électeur et son fils une pression en faveur de sa liste, déplie les deux bulletins avant de les admettre dans l'urne. Il a été décidé « qu'il y avait là un fait grave portant atteinte à la moralité de l'élection, et qui devait entraîner l'annulation totale des opérations, bien qu'après déduction de deux suffrages, le plus grand nombre des élus conservassent la majorité (1). Ainsi, par la seule appréciation de la gravité du fait incriminé, le juge parvient-il à se faire une opinion : il obéit en quelque sorte à la notion de présomption d'influence.

Cette même idée se retrouve dans l'appréciation externe du fait incriminé : l'intervention illégale pourra être considérée comme ayant une influence si la majorité acquise à la liste élue est faible (2). Le juge n'est pas convaincu de l'influence du fait litigieux ; il lui suffit qu'il ait été de nature à altérer la sincérité du scrutin pour le sanctionner comme fait de pression. Dans le même ordre d'idées, le juge tiendra compte du nombre de faits illégaux ; pris en eux-mêmes, ces faits ne seraient pas susceptibles d'être sanctionnés, mais leur répétition interdit au juge de cantonner leur influence ; il admettra le grief (3).

En résumé, le juge, pour apprécier l'intervention illégale de fonctionnaire, examinera le *but*, les motifs de l'acte incriminé ; mais surtout ayant à juger la sincérité de l'opération dans son ensemble, il sanctionnera le grief dès qu'il sera possible que le fait ait eu une influence ; et cette pré-

(1) Cons. d'Etat 7 juillet 1909, El. de Barbaggio, Rec. p. 670.

(2) Cons. d'Etat 27 janvier 1911, El. de l'Arbresle, Rec. p. 114.

Cons. d'Etat 27 juillet 1914, El. d'Arles sur Tech, Rec. p. 954.

Cons. d'Etat 31 juillet 1914, El. de Bouglon, Rec. p. 972.

(3) Cons. d'Etat 17 mai 1905, El. de Vabres, Rec. p. 441.

somption d'influence découlera soit de l'appréciation de la gravité de l'acte litigieux, soit de constatations extérieures telles que la faible majorité de la liste élue, ou le nombre des faits illégaux.

Ce n'est là qu'un compte rendu succinct de la jurisprudence et non pas certes un criterium. Il ne paraît guère possible dans un domaine où tout dépend de l'appréciation des faits par le juge, de donner autre chose qu'un résumé des directives suivies par la jurisprudence.

2° *Intervention de puissances privées.* — Cette constatation vaut également, de plus forte raison, à l'égard de la jurisprudence concernant l'intervention de puissances privées dans la lutte électorale ; car nous n'aurons plus ici le semblant de critère résultant de l'appréciation de ce que nous avons appelé un détournement de pouvoir ou de fonction. L'intervention des personnes privées dans la lutte électorale est normale ; le juge devra sanctionner les actes qui ne rentreront pas dans la notion de « propagande. La jurisprudence ne nous permet pas d'être plus précis.

L'acte légitime ne pourra jamais être considéré comme fait de pression ; nous admettons que c'est un truisme.

La jurisprudence a pu cependant préciser que les actes de propagande restent licites, même s'ils émanent de personnes ayant une situation prépondérante à l'égard de ceux auxquels s'adresse cette propagande. Le patron peut légalement distribuer des circulaires indiquant à ses employés les candidats de son choix (1). De même, a-t-il été jugé que le directeur d'une compagnie de tramways avait pu faire placarder une affiche où il recommandait à ses em-

(1) Cons. d'Etat 15 avril 1905, El. de Marseille, Rec. p. 180.

ployés de voter pour la liste du maire sortant ; un tel fait est un acte de propagande et non pas un fait de pression(1).

Ces deux exemples précisent ce que la jurisprudence entend par acte légitime.

L'intervention illégale apparaîtra dès que la personne privée se prévaudra de sa situation prépondérante en vue d'obtenir un résultat électoral. Il en sera ainsi lorsque un grand propriétaire terrien aura agi par menaces adressées à ses fermiers pour obtenir d'eux un vote conforme à ses opinions (2), ou bien encore lorsqu'un patron aura fait accompagner ses ouvriers en groupe au scrutin, et surveillé leurs votes (3).

Mais entre ces exemples extrêmes, la marge est grande, laissée à la pleine appréciation du juge. Il aura alors à examiner l'influence que le fait litigieux aura pu avoir sur le scrutin ; et nous retrouvons ici les deux idées que nous avait révélées l'étude de la jurisprudence concernant l'intervention illégale des fonctionnaires : le juge admettra le grief, alors même que son influence sur le scrutin a été douteuse, si la majorité obtenue par la liste élue est faible (4) : de même, il tiendra compte du nombre des faits allégués ; à moins qu'il ne soit d'une particulière gravité le fait isolé ne sera pas pris en considération (5).

(1) Cons. d'Etat 31 janvier 1913, El. de Lourdes, Rec. p. 150.

(2) Cons. d'Etat 6 avril 1909, El. de Blavincourt, Rec. p. 419.

Cons. d'Etat 5 juin 1905, El. de Clermont, Rec. p. 509.

Cf. également Cons. d'Etat, El. d'Amifontaine, Rec. 1927, p. 1486.

Cons. d'Etat 8 novembre 1929, El. de Maiches, Rec. p. 977.

(3) Cons. d'Etat 3 mars 1913, El. de Maison Carrée, Rec. p. 312.

(4) Cons. d'Etat 12 mars 1909, El. de Saint-Maurice de Lignon, Rec. p. 287.

Cons. d'Etat 31 janvier 1913, El. de Vals-les-Bains, Rec. p. 150.

(5) Cons. d'Etat 9 janvier 1905, El. de Maïche, Rec. p. 27.

Ainsi la jurisprudence concernant l'intervention illégale de fonctionnaires ou de puissances privées, se révélant par le « fait de pression », ne nous a-t-elle pas révélé l'existence d'un criterium précis auquel obéissait le juge. Elle n'a pu que nous confirmer dans notre opinion première ; le juge de l'élection interprète souverainement les faits et son opinion ne dépend que de son appréciation.

b) *De quels moyens peut-on se servir ?*

Le contrôle de la sincérité de l'opération électorale ne se limite pas à la seule recherche des interventions illégales ; le juge peut avoir à se demander si les procédés mis en œuvre par les candidats ou les tiers n'ont pas été tels qu'ils ont « porté atteinte à la liberté des électeurs », ou « altéré la sincérité du scrutin ».

Quel sera exactement le champ d'application de ce contrôle ?

Au point de vue matériel, les lois des 29 juillet 1913, 31 mars 1914, ont précisé les conditions dans lesquelles devait s'effectuer la campagne électorale ; les infractions à ces textes relèvent du contrôle de la régularité de l'opération : ces infractions seront cependant des indices permettant au juge d'apprécier la sincérité de la campagne.

Par ailleurs, nous avons déjà rappelé que l'activité illégale des candidats et des tiers pouvait se traduire par des infractions pénales, poursuivies devant la juridiction répressive. Le juge de l'élection pourra en tenir compte ; mais il devra juger en pleine liberté. Le fait délictueux, sanctionné par le juge répressif, ne sera pris en considération par le juge de l'élection que s'il estime qu'il a eu une influence sur le résultat du scrutin, c'est toujours la

même idée ; le juge de l'élection est juge de l'opération électorale.

En bref, sur le plan de la sincérité de l'élection, le juge devra examiner le contenu de la campagne électorale, en tant qu'elle a pu porter atteinte à la liberté des électeurs :

1° Il contrôlera tout d'abord les allégations des candidats ; il faudra que le juge détermine les limites de la polémique électorale et apprécie l'influence qu'auront pu avoir sur le scrutin les écarts de paroles ou insinuations écrites, volontaires ou involontaires des candidats.

2° Il contrôlera, en second lieu, les procédés mis en œuvre pour atteindre le corps électoral. Ce sera l'examen des faits de corruption et de leur influence. Le juge paraît avoir adopté ici la notion de « système général de corruption ». Nous aurons à voir la portée effective de cette notion.

1° *Contrôle des allégations des candidats.* — Le candidat peut non seulement par des moyens réglementés (affichage) mais par les procédés que lui accordent les libertés publiques (liberté de la presse, du droit de réunion, distribution de circulaires, etc.) porter à la connaissance du corps électoral les faits et les idées qu'il juge nécessaires à son élection.

Le régime démocratique exige que les candidats jouissent de la plus grande liberté possible pour faire connaître aux électeurs leurs opinions et leurs programmes. Mais ce régime libéral connaît une limite : peut-on dire que la limite s'inspire d'une idée de moralité ; il paraît plus juste de dire que les candidats doivent jouer le jeu honnêtement, ce que, Outre-Manche, on nomme le « fair-play ». Les élections sont une lutte ; on pourrait dire qu'elle doit être « sportive » : le juge est l'arbitre.

Cette comparaison a l'avantage de mettre en lumière le rôle du juge, dont la décision plus que jamais dépendra de sa seule appréciation ; là encore, la jurisprudence ne nous livrera pas de critère certain, mais de simples directives qui indiqueront le sens général des décisions.

Le juge devra apprécier les limites de la polémique électorale normale :

Certains faits, visés par le requérant, lui apparaîtront comme rentrant manifestement dans les limites de la polémique ; il rejettera le grief ; c'est ainsi qu'à juste titre, un candidat pouvait faire appel au sentiment religieux des électeurs (1), ou rappeler au corps électoral que son adversaire était franc-maçon (2).

Mais dans la plupart des cas, son opinion ne se formera pas aussi aisément ; la jurisprudence paraît se référer à trois notions distinctes pour apprécier la valeur du grief : elle fera état de l'exactitude des allégations, du temps de réponse laissé à l'adversaire, de la portée de l'allégation litigieuse, autrement dit de son influence.

La recherche de l'exactitude des allégations semble nettement donner à l'examen du juge de l'élection un caractère moral ; en fait, il s'agit de déterminer le procédé « honnête. »

Si le fait allégué est exact, le porter à la connaissance du corps électoral ne sera jamais considéré comme une manœuvre tendant à altérer la sincérité du scrutin ; un tel procédé est tout à fait admis : une circulaire fait savoir aux électeurs que la distribution de secours accordés aux victi-

(1) Cons. d'Etat 28 juin 1905, El. d'Aubiet, Rec. p. 572.

(2) Cons. d'Etat 18 mai 1906, El. de Campitello, Rec. p. 44.

mes d'une inondation a été irrégulière ; le fait est exact : il n'y a pas de manœuvre (1) ; de même il a été jugé que le compte rendu d'un procès engagé par un candidat à la commune, n'était pas de nature à altérer la sincérité du scrutin, dès lors qu'il ne contenait que des faits exacts, et il n'y a pas à tenir compte de ce que la publicité donnée à ce procès est tardive (2). L'exactitude des faits enlève à cette allégation tout caractère de manœuvre.

L'inexactitude des faits allégués incitera le juge à sanctionner le grief : c'est ainsi que les allégations diffamatoires écrites ou orales entraînent souvent l'annulation des opérations (3) ; le juge, d'ailleurs, pourra se borner à annuler les élections des candidats à qui a pu profiter la publicité du propos diffamatoire (4). En dehors même des faits de diffamation, l'inexactitude peut être tellement grave qu'elle paraisse au juge « de nature » à vicier la sincérité de l'élection ; ainsi ont été annulées les opérations ayant eu lieu, après un affichage déformant ou dénaturant le sens d'un arrêt du Conseil d'Etat (5).

Mais souvent, l'inexactitude des faits allégués ne sera pas suffisante pour permettre au juge de se faire une opi-

(1) Cons. d'Etat 7 mai 1909, El. de Saint-Etienne de Boulogne, Rec. p. 475.

(2) Cons. d'Etat 25 avril 1913, El. de Corneille, Rec. p. 476.

Cf. également Cons. d'Etat 26 décembre 1908, El. de Raon l'Etape, Rec. p. 1098.

Cons. d'Etat 10 février 1908, El. de Martignes, Rec. p. 136.

Cons. d'Etat 6 avril 1908, El. de Corbeil, Rec. p. 397, etc.

(3) Cons. d'Etat 9 mai 1913, El. de Saint-Léger-des-Vignes, Rec. p. 535.

Cons. d'Etat 4 février 1905, El. de Lurais, Rec. p. 125.

(4) Cons. d'Etat 15 février 1905, El. de Ladignac, Rec. p. 161.

(5) Cons. d'Etat 25 janvier 1909, El. d'Alger, 4 circ., Rec. p. 33.

Cons. d'Etat 3 avril 1909, El. du Bleymard, Rec. p. 408.

nion, il devra alors recourir à une notion d'ordre matériel : le temps de réponse laissé à l'adversaire.

L'examen du juge ne sera plus conduit ici sur le plan normal ; il s'agit de ce que nous avons appelé le « fair play ». L'idée du temps de réponse laissé à l'adversaire fait allusion aux « manœuvres de dernière heure. »

Toute allégation tardive ne sera pas considérée comme manœuvre de dernière heure, susceptible de justifier l'annulation des opérations. En effet, seront normales et régulières les allégations pouvant être interprétées soit comme la suite d'une polémique engagée et n'apportant aucun fait nouveau (1), soit comme la réponse à une allégation antérieure (2).

L'allégation tardive dont on tiendra compte devra contenir des faits nouveaux de nature à altérer la sincérité du scrutin, soit qu'il s'agisse d'injures ou de diffamation (3), « de nature » à nuire à la considération du concurrent, soit qu'il s'agisse de faits inexacts ou mensongers : altération du sens et de la portée d'une attestation (4), annonce mensongère du retrait de candidature (5), profession de foi distribuée avant l'élection et n'émanant pas du candidat à qui elle est attribuée (6).

(1) Cons. d'Etat 25 février 1905, El. de Lezoux, Rec. p. 208.

(2) Cons. d'Etat 13 mai 1921, El. de Bonifaccio, Rec. p. 489.

(3) Cons. d'Etat 28 février 1913, El. d'Aixe-sur-Vienne, Rec. p. 295.

Cons. d'Etat 16 juillet 1920, El. de Mannetain, Rec. p. 715.

(4) Cons. d'Etat 16 juillet 1920, El. de Saint-Florentin, Rec. p. 714.

(5) Cons. d'Etat 25 mars 1913, El. de Plouharnel, Rec. p. 334.

Cons. d'Etat 23 décembre 1932, El. de Sevrans, n° 29.367.

(6) Cons. d'Etat 15 février 1905, El. de Cormontreuil, Rec. p. 161.

Cf. Cons. d'Etat 26 juillet 1922, El. de Plogastel Saint-Germain, Rec. p. 652.

Mais l'inexactitude de ces faits ne sera sanctionnée que si les adversaires n'ont pas eu le temps de répondre (1). Si, en effet, le juge estime qu'il était matériellement possible de réfuter l'allégation inexacte, il pourra ne pas sanctionner le grief (2).

Ainsi l'inexactitude en elle-même ne sera pas toujours suffisante pour former l'opinion du juge ; il l'appréciera en fonction du temps laissé aux adversaires pour le réfuter (3).

Dans son examen, le juge recherchera enfin l'influence que l'allégation tardive ou non a pu avoir sur le scrutin ; nous retrouvons ici le contrôle du grief au regard de l'opération dans son ensemble.

Le fait inexact, porté à la connaissance des électeurs, n'entache l'élection que s'il a pu influencer sur le résultat ou s'il est estimé avoir été de nature à altérer la sincérité du scrutin (4).

Cette appréciation de l'influence, le juge pourra la faire d'une manière absolue ; ainsi a-t-il été jugé qu'un placard manuscrit apposé le matin même des élections n'avait pu avoir d'influence sur le scrutin, en raison du lieu et des conditions matérielles de l'affichage (5), mais le juge se référera souvent à des éléments externes, notamment aux majorités obtenues ; si la liste élue a triomphé à

(1) Cons. d'Etat 9 mai 1913, El. de Sonnac, Rec. p. 534.

Cons. d'Etat 22 juillet 1921, El. de Couzon-sur-Mont d'Or, Rec. p. 752.

(2) Cons. d'Etat 20 juin 1913, El. de Paris, La Monnaie, Rec. p. 728.
Cons. d'Etat 10 mars 1909, El. de Saint-Dié, Rec. p. 261.

(3) Cons. d'Etat 16 mai 1930, El. de Chagny, Rec. p. 515.

(4) Cons. d'Etat 4 août 1922, El. de Soustons, Rec. p. 726.

(5) Cons. d'Etat 16 juillet 1920, El. d'Ecouen, Rec. p. 713.

une majorité importante, les manœuvres dont se plaignent les adversaires ne seront pas en principe prises en considération (1) ; si, au contraire, la liste élue n'a obtenu qu'une faible majorité, le juge admettra le grief (2).

En résumé, la jurisprudence concernant le contrôle des allégations nous permet de discerner les directives suivantes : l'allégation d'un fait exact n'est jamais une manœuvre ; l'inexactitude d'une allégation peut constituer une manœuvre que le juge apprécie en tenant compte du temps de réponse laissé à l'adversaire et de son influence possible sur le résultat du scrutin.

2° *Contrôle des procédés mis en œuvre pour atteindre le corps électoral.* — Le contrôle de la sincérité de l'opération peut exiger du juge un examen des procédés mis en œuvre pour atteindre le corps électoral.

La propagande électorale doit pouvoir se faire en pleine liberté ; le régime démocratique demande la manifestation libre de toutes les opinions ; mais, le droit de vote doit, lui aussi, être libre : l'électeur averti par une campagne électorale honnête doit pouvoir choisir le candidat qu'il préfère sans autre élément que sa conscience.

Or, les candidats peuvent avoir recours à des procédés de corruption, qui modifient d'une manière irrégulière et répréhensible l'opinion du corps électoral. Dans quelle mesure le juge doit-il tenir compte de ces manœuvres ? Le seul énoncé de cette question prouve encore que la décision du juge dépend de son appréciation ; nous en serons réduits à indiquer le sens général de la jurisprudence sans pouvoir

(1) Cons. d'Etat 24 juillet 1905, El. du Havre, Rec. p. 664.

(2) Cons. d'Etat 22 juillet 1921, El. de Couzon-sur-Mont d'Or, Rec. p. 752.

apporter un critère permettant de résoudre les problèmes que soulèvent les manœuvres de corruption.

Trois éléments semblent retenus par la jurisprudence. Le fait incriminé doit intéresser directement l'électeur — il doit avoir été accompli en vue de l'élection — il doit avoir une influence sur le résultat du scrutin. Si l'un de ces éléments fait défaut, le juge rejettera le grief.

Le fait de corruption pour être considéré comme tel doit intéresser directement l'électeur. Il faut qu'il s'adresse personnellement à l'électeur.

Ainsi ne seront pas considérées comme faits de corruption les promesses faites par un candidat de tenter d'obtenir pour la commune ou pour un hameau, la création d'un poste d'instituteur, ou d'un bureau de tabac (1).

Par contre, les distributions ou promesses de biens en argent ou en nature seront considérées comme faits de corruption.

Il pourra s'agir de secours administratifs : la manœuvre apparaîtra dans l'emploi rapide de crédits de secours votés pour l'année entière (2), dans la distribution de secours pendant la période électorale (3), dans l'augmentation des allocations aux vieillards assistés (4), dans les indications données par avance par le candidat élu sur la répartition des secours pour les comités agricoles (5).

(1) Cons. d'Etat 3 avril 1908, El. de Dommartin-sur-Yèvre, Rec. p. 348.

Cons. d'Etat 20 mars 1905, El. de Saint-Chely, Rec. p. 290.

(2) Cons. d'Etat 6 décembre 1912, El. de Saint-Michel de Liotes, Rec. p. 1164.

(3) Cons. d'Etat 17 avril 1905, El. de Assier, Rec. p. 403.

(4) Cons. d'Etat 24 février 1909, El. de Romainville, Rec. p. 199.

(5) Cons. d'Etat 4 décembre 1907, El. de Chandrieu, Rec. p. 892.

Il pourra s'agir également de distribution de biens privés, soit sous forme de dons en argent (1), soit sous forme de distribution (2) de vivres et de boissons, soit sous forme de promesses d'aliénation (3) au profit de la commune d'un champ, d'une source. Dans ce dernier cas, il est vrai, l'électeur ne paraît pas être directement intéressé puisqu'il s'agit d'aliénation au profit de la commune ; mais en réalité, la commune est ici personne interposée, dès lors que la jouissance de ces biens reviendra aux électeurs.

Ainsi l'intérêt direct de l'électeur est-il le premier élément que retient la jurisprudence.

Mais l'acte incriminé ne sera considéré comme fait de corruption que s'il est établi qu'il a été fait en vue de l'élection (4).

Deux idées servent au juge pour discerner le but du fait allégué : le temps et caractère de la prestation.

Si, en effet, l'acte a eu lieu en une période éloignée des élections, le juge rejettera le grief ; ainsi a-t-il été décidé qu'une offre de concours faite antérieurement ne pouvait pas constituer une manœuvre, par le seul fait qu'elle était renouvelée au moment des élections (5) ; de même n'a pas été considéré comme un acte de corruption le fait

(1) Cons. d'Etat 1^{er} août 1908, El. de Piedicorte, dit Gaggio Rec. p. 849.

(2) Cons. d'Etat 28 mars 1923, El. de Fenetrance, Rec. p. 323.

(3) Cons. d'Etat 6 janvier 1909, El. de Vaucluse, Rec. p. 9.

Cons. d'Etat 24 juin 1910, El. de Vaucluse, Rec. p. 510.

(4) Cons. d'Etat 14 février 1908, El. de Montereau, Rec. p. 152.

Cons. d'Etat 14 février 1908, El. de Treguier, Rec. p. 152.

(5) Cons. d'Etat 22 mai 1914, El. de Bellerive-sur-Allier, Rec. p. 638 (décision de l'ass. pub. au cont.).

Cons. d'Etat 27 avril 1923, El. de Saint-Médard, Rec. p. 873.

d'avoir accordé une permission de chasse à certains habitants de la commune à une époque où il n'était pas question d'élection (1) ; un banquet offert quatre mois avant les élections (2), des distributions de secours faites trois mois avant les élections(3) ne sont pas des manœuvres électorales.

Le juge retient également un autre élément, celui du caractère de la prestation. Si l'instruction révèle, en effet, qu'il ne s'agit que de la rémunération de services rendus, le juge n'admettra pas le grief ; ainsi en est-il de la rémunération accordée aux distributeurs de bulletins (4). Mais le juge conserve toujours son plein pouvoir d'appréciation ; ainsi si le nombre des distributeurs de bulletins lui paraît exagéré, il pourra y voir une manœuvre et considérer leur rémunération comme des actes de corruption (5).

Mais l'opinion du juge dépendra toujours en définitive de l'influence que les actes allégués paraissent avoir eue sur le scrutin.

Le juge pourra se borner à l'examen du grief en lui-même ; le fait allégué peut lui paraître de minime importance ; ainsi en sera-t-il notamment des distributions de boisson le jour de l'élection (6).

Mais le plus souvent, il replacera le grief dans l'ensemble de l'opération. Il tiendra compte notamment du nombre de faits allégués ; alors, en effet, qu'un fait isolé peut

(1) Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. de Revest du Bion, Rec. p. 720.

(2) Cons. d'Etat 18 avril 1905, El. de Fournes, Rec. p. 409.

(3) Cons. d'Etat 2 juillet 1909, El. de Salvetat, Rec. p. 646.

(4) Cons. d'Etat 31 janvier 1914, El. de Fournes, Rec. p. 137.

(5) Cons. d'Etat 20 mars 1914, El. d'Hazebrouck, Rec. p. 377.

(6) Cons. d'Etat 19 février 1908, El. de Barbazan, Rec. p. 167.

Cons. d'Etat 1^{er} mai 1914, El. d'Espelette, Rec. p. 524.

Cons. d'Etat 3 novembre 1933, El. de St-Meen-le-Grand, n° 25.858.

être négligé (1) (distribution de boisson notamment), le grand nombre des participants peut rendre le grief admissible (2). Il est à noter d'ailleurs que lorsque les faits sont considérés comme ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin, ils entraînent l'annulation des opérations, alors même que les deux candidats adversaires se seraient rendus coupables du même fait (3). Il est vrai que sur ce point la jurisprudence hésite (4) ; mais le caractère absolu de la nullité entachant l'opération viciée par des manœuvres de corruption milite en faveur de l'annulation.

La jurisprudence adopte parfois une formule qui résume cette recherche du nombre de faits incriminés ; les griefs seront admis s'il est établi qu'il s'agit d'un « système général de corruption » (5). Il ne faut pas voir là l'énoncé d'un principe, mais une simple formule qui résume l'appréciation du juge et dont l'emploi est en fait assez rare dans la rédaction des arrêts. Il ne paraît pas possible de donner une définition du système général de corruption : ce n'est que la traduction de l'impression que retire le juge de l'instruction de l'affaire.

Le juge, enfin, appréciera l'influence du grief allégué en tenant compte des majorités obtenues ; si la liste élue n'a eu qu'une faible majorité, le juge admettra le grief dès qu'il lui paraîtra susceptible d'avoir eu une influence, dès qu'il lui semble « de nature » à avoir altéré la sincérité des opérations (6). Si, au contraire, la majorité obtenue est im-

(1) Cons. d'Etat 15 février 1909, El. de Vivonne, Rec. p. 171.

(2) Cons. d'Etat 31 juillet 1914, El. de Taulé, Rec. p. 972.

(3) Cons. d'Etat 24 décembre 1920, El. d'Ardres, Rec. p. 1138.

(4) Cons. d'Etat 29 février 1924, El. de Pau Est, Rec. p. 252.

(5) Cons. d'Etat 14 avril 1905, El. de Marseille, Rec. p. 380.

(6) Cons. d'Etat 24 janvier 1910, El. de Vaucluse, Rec. p. 510.

Cons. d'Etat 8 février 1912, El. de Quincampoix, Rec. p. 1120.

portante, le juge ne sanctionnera pas le grief allégué. Il se peut d'ailleurs que le vice ne soit que partiel : le fait ne constitue pas un système général de corruption ; le juge peut alors, s'il est à même de compter les voix viciées, rectifier le scrutin et ne prononcer en conséquence qu'une annulation partielle des électeurs (1). Cette rectification pose d'ailleurs une question de calcul que nous allons examiner.

Le juge de l'élection a donc les pouvoirs les plus étendus pour contrôler la régularité et la sincérité de l'opération électorale. L'examen de la jurisprudence auquel nous nous sommes livrés ne nous a pas révélé l'existence de critères auxquels le juge pourrait se référer pour résoudre les litiges qui lui sont soumis ; nous avons pu discerner le sens des décisions, indiquer les directives de la jurisprudence : cela n'a eu d'autre but que de prouver les pleins pouvoirs d'appréciation du juge de l'élection. Pour reprendre une comparaison qui nous paraît caractériser le rôle du juge : l'élection est une lutte dont le juge est l'arbitre. Il est logique que son opinion fondée sur des faits, soit aussi libre que possible et obéisse parfois à la seule impression que suggère l'instruction de l'affaire.

*C. Etendue des pouvoirs de contrôle du juge
sur le résultat de l'opération.*

L'opération électorale se termine par la proclamation d'un élu : le juge de l'élection connaîtra des litiges relatifs à cette phase ultime de la consultation électorale ; c'est ce que nous avons appelé le contrôle du résultat ; ce contrôle s'inspire des mêmes idées directrices que celles qui prési-

(1) Cons. d'Etat 26 juillet 1905, El. de Montabon, Rec. p. 677.

dent au contrôle de l'opération elle-même ; nous avons cependant préféré consacrer une étude spéciale à ce contrôle car il se présente avec un caractère particulier :

Il portera tout d'abord sur le décompte des voix : contrôle des bulletins et de leur attribution, contrôle du calcul ; le juge poursuit alors la rectitude arithmétique de l'opération, en vérifiant les voix qui doivent être comptées et les calculs effectués par le bureau électoral : c'est le caractère le plus original du contentieux électoral.

Puis le juge devra examiner les litiges concernant la personne de l'élu ; alors que l'électorat est une aptitude relevant des droits civils et civiques dont le contentieux dépend des juridictions judiciaires, l'éligibilité est une aptitude administrative, dont seul peut connaître le juge de l'élection ; malgré cette compétence certaine, le juge de l'élection aura parfois à surseoir à statuer pour attendre la solution des questions préjudicielles que seules peuvent donner les juridictions judiciaires ; cette dernière partie de l'étude de l'étendue des pouvoirs des autorités juridictionnelles chargées du contentieux électoral posera donc surtout des questions de compétence : cette étude nous permettra de déterminer de façon précise le champ d'action du contrôle du juge de l'élection.

Ainsi, nous groupons sous le titre de contrôle du résultat deux séries de problèmes différents :

- 1° ceux relatifs au contrôle du décompte des voix.
- 2° ceux relatifs au contrôle de l'élu.

1° CONTROLE DU DÉCOMPTE DES VOIX

« Ce qui fait l'élection, dit Laferrière (1), c'est la majorité ; le juge de l'élection a donc nécessairement le pouvoir

(1) Laferrière, *op. cit.*, II, p. 341.

d'apprécier tous les éléments qui concourent à la former : calcul des votes entrant en compte et de la majorité qui s'en déduit, vérification des suffrages, attribution des bulletins aux candidats qui y sont désignés, en un mot, tout ce qu'on peut appeler la *matérialité* du vote... » et Laferrière oppose ce contrôle à ce qu'il nomme l'appréciation de la validité et la moralité du vote ; c'est ce que nous avons précédemment étudié sous le titre de contrôle de la régularité et de la sincérité de l'opération électorale.

En raison de l'étendue des pouvoirs du juge concernant ce contrôle du décompte des voix, et notamment en raison des particularités de la saisine du juge relative à ces litiges, Laferrière considère l'autorité juridictionnelle comme un « bureau supérieur de recensement. » Nous aurons à étudier ce que contiennent ces particularités, et quelles conséquences on peut en tirer au sujet de la nature des pouvoirs du juge. Pour l'instant, il nous suffit de caractériser ces pouvoirs du juge par la formule suivante : il contrôle la rectitude arithmétique de l'opération électorale

Après avoir examiné l'étendue des pouvoirs du juge à l'égard du décompte des voix, nous aurons à en préciser les conséquences ; sans nous prononcer sur la nature de ces pouvoirs, question qui fera l'objet d'une étude ultérieure, nous verrons les conséquences directes de ce contrôle du décompte des voix sur les rapports du bureau électoral et du juge et sur le contrôle exercé par le juge sur la proclamation des résultats.

a) *Etendue des pouvoirs du juge concernant le contrôle du décompte des voix.* — Le décompte des voix se présente sous un double aspect : le bulletin devra être examiné en lui-même et le juge aura à décider de la valeur de la volonté

qu'il manifeste ; puis, tous les éléments de l'opération ayant été vérifiés, le juge devra traduire ses décisions en chiffres et rectifier s'il y a lieu le résultat donné par le bureau électoral, ou le bureau de recensement : ce sera le contrôle du calcul.

1° *Contrôle des bulletins de vote.* — Deux questions distinctes peuvent se poser à l'égard du bulletin de vote déposé dans l'urne : doit-il entrer en compte pour le calcul de la majorité ? doit-il être attribué à l'un des candidats ?

Le bulletin n'entrant pas en compte pour le calcul de la majorité ne pourra faire l'objet d'aucune attribution : il est inexistant ; mais la réciprocité n'est pas vraie : tous les bulletins entrant en compte dans la majorité ne seront pas nécessairement attribués à des candidats.

La jurisprudence présente à cet égard une masse de décisions ; et il n'est pas rare de relever des décisions contradictoires ; nous tenterons de donner les directives générales de la jurisprudence : elles nous permettront de caractériser le sens des recherches opérées par le juge ainsi que l'étendue de ses pouvoirs.

Le premier contrôle auquel doit se livrer le juge est celui qui a pour but de départager les bulletins en vue du calcul de la majorité.

L'idée qui paraît résumer le sens des décisions de la jurisprudence est la suivante : le bulletin peut-il être considéré comme portant une manifestation de volonté de la part de l'électeur. Dans l'affirmative, il y a vote et la voix doit compter dans le calcul de la majorité.

Si le bulletin traduit nettement la manifestation de volonté de l'électeur, cela suffit, quel qu'il soit en la forme

et au fond, pour le faire admettre au nombre des votes pour ce calcul de la majorité. Nous allons voir cependant que la jurisprudence est souvent hésitante : nous estimons cependant que la formule ci-dessus énoncée résume le sens général des décisions.

La seule forme irrégulière du vote n'empêche pas le juge de compter le bulletin dans le calcul de la majorité : ainsi a-t-il été notamment décidé qu'entraient en compte les bulletins portant des signes de reconnaissance (1), des bulletins écrits au crayon, sur papier quadrillé déteinté (2). Si le bulletin contient des mentions injurieuses, la jurisprudence tend à le compter dans le calcul de la majorité, s'il manifeste une volonté de choix, en dehors des candidats ou tiers injuriés (3).

De même, le bulletin est pris en compte quelque soit le contenu du vote ; seront comptés dans le calcul de la majorité absolue les bulletins contenant les noms de candidats au conseil d'une autre commune (4), le nom de candidats aux élections législatives (5) ou aux élections du Con-

(1) Jurisp. normale, Cons. d'Etat 24 mars 1905, El. de Vichy, p. 363.

Cons. d'Etat 15 mars 1905, El. de Latour, Rec. p. 260.

Décision contraire, Cons. d'Etat 23 novembre 1906, El. de Bouvancourt, Rec. p. 844.

(2) Cons. d'Etat 16 décembre 1908, El. de Pérignat-sur-Allier, Rec. p. 1046.

Cons. d'Etat 29 décembre 1908, El. de Sudes, Rec. p. 1109.

(3) Cons. d'Etat 17 mars 1913, El. du Quilio, Rec. p. 350.

Cons. d'Etat 26 décembre 1920, El. d'Aumeau, Rec. p. 1006.

(4) Cons. d'Etat 5 avril 1909, El. de Mollèges, Rec. p. 414.

(5) Cons. d'Etat 10 avril 1911, El. de Cordes Tolosannes, Rec. p. 491.

seil général (1). Par contre, la jurisprudence est *très* hésitante pour admettre dans le calcul les bulletins dans lesquels l'électeur s'est fait connaître, ou qui contiennent des signes extérieurs de reconnaissance ; en général, les décisions rejettent ces bulletins (2). La tendance actuelle de la jurisprudence est de les considérer comme nuls.

Mais il est une dernière catégorie de bulletins que le juge accepte dans le calcul de la majorité absolue ; ce sont ceux à l'égard desquels le contrôle du juge ne peut plus s'exercer ; la manifestation de volonté de l'électeur doit être présumée ; et son bulletin vaut vote ; il en est ainsi notamment des bulletins annulés par le bureau, mais qui n'ont pas été annexés au procès-verbal (3) et de ceux qui, annulés par le bureau, n'ont pas été décrits au procès-verbal et n'ont été paraphés que par les scrutateurs (4).

Le juge, pour refuser un bulletin dans le calcul de la majorité, se référera, *a contrario*, à trois idées différentes.

N'entrera pas en compte le bulletin ne portant aucune manifestation de volonté.

Il en sera ainsi des bulletins blancs (5), des bulletins ne contenant aucun nom ou portant la mention « nul » ou

(1) Cons. d'Etat 24 décembre 1920, El. de Clichy, Rec. p. 1140.
Cons. d'Etat 18 janvier 1921, El. de Villejuif, Rec. p. 110.

(2) Cons. d'Etat 26 mai 1909, El. de Saint-Paul de Tarbes, Rec. p. 540.

Cons. d'Etat 9 juin 1909, El. de Saint-Seurin de Prats, Rec. p. 566.

Cons. d'Etat 16 décembre 1908, El. de Perignat-sur-Allier, Rec. p. 1046.

(3) Cons. d'Etat 4 décembre 1907, El. de Doudeville, Rec. p. 893.

(4) Cons. d'Etat 29 juillet 1908, El. de Limoux, Rec. p. 830.

(5) Cons. d'Etat 12 mai 1905, El. de Lauzerte, Rec. p. 422.

« blanc »⁽¹⁾, des bulletins ne portant que des noms rayés ⁽²⁾ ou des noms de femmes ⁽³⁾.

Il en sera de même des bulletins qui, dans leur forme, ne permettront pas de déchiffrer la volonté de l'électeur : prospectus ne contenant aucun nom de candidats ⁽⁴⁾, circulaire électorale ne portant aucune mention pouvant faire admettre que l'électeur a fait un choix ⁽⁵⁾.

Le juge refusera également le bulletin dont le contenu fait obstacle au principe du secret du vote ⁽⁶⁾. Il s'agit essentiellement de signes de reconnaissance ; la jurisprudence ne semble pas fixée ; certaines décisions admettent ces bulletins dans le calcul de la majorité ; nous verrons qu'il est possible de faire des distinctions suivant que le signe de reconnaissance est extérieur ou intérieur.

Le juge, enfin, rejettera tous les bulletins ne présentant pas un caractère d'assez grande authenticité : bulletins trouvés sans enveloppe ⁽⁷⁾ ou sous la table ⁽⁸⁾.

Mais la décision concernant l'entrée en compte du bulletin dans le calcul de la majorité absolue ne résout pas tous les litiges : reste la question de savoir si le bulletin doit ou non être attribué à un candidat.

(1) Cons. d'Etat 15 mars 1905, El. des Thons, Rec. p. 260.

Cons. d'Etat 1^{er} août 1906, El. de Saint-Laurent d'Aigouze, Rec. p. 740.

(2) Cons. d'Etat 6 juin 1913, El. de Bourthes, Rec. p. 634.

(3) Cons. d'Etat 8 juillet 1907, El. de Bouxierulles, Rec. p. 641.

Cons. d'Etat 11 juin 1909, El. de Saint-Médard, Rec. p. 574.

Cons. d'Etat 4 mars 1927, El. de Bertignat, Rec. p. 285.

(4) Cons. d'Etat 13 mars 1905, El. de Dours, Rec. p. 256.

(5) Cons. d'Etat 10 mars 1905, El. d'Antony, Rec. p. 249.

(6) Cons. d'Etat 28 janvier 1921, El. de Paris les Halles, Rec. p. 110.

(7) Cons. d'Etat 10 décembre 1920, El. de la Flotte, Rec. p. 1052.

(8) Cons. d'Etat 23 janvier 1905, El. de Saint-Bonnet Tronçais, Rec. p. 69.

Le juge doit ici se livrer à un double examen-contrôle de fond : il s'agit de déterminer le sens de la manifestation de volonté de l'électeur ; dans quelle mesure est-elle suffisante pour être prise en considération ? — contrôle de forme : le bulletin peut contenir des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance qui violent le principe du secret du vote ; dans quelle mesure les bulletins suspects peuvent-ils être attribués aux candidats dont ils portent le nom.

Le contrôle de fond exercé par le juge porte essentiellement sur la recherche de la manifestation de volonté de l'électeur.

Une première série de difficultés est relative à la désignation des candidats : certaines désignations litigieuses seront claires malgré leurs particularités : le juge les acceptera et attribuera le vote au candidat désigné ; il en a été ainsi notamment décidé à l'égard de bulletins substituant des noms écrits aux noms imprimés (1), de bulletins recouverts d'une bande gommée portant des noms différents de ceux imprimés sur le bulletin (2), de bulletins ne portant que le prénom ou le surnom du candidat, mais qui cependant ne laissaient aucun doute sur la désignation (3), de bulletins ne désignant que la liste, en spécifiant qu'il s'agit de la liste tout entière (4), de bulletins portant des noms mal orthographiés (5).

(1) Cons. d'Etat 21 juin 1905, El. de Deville, Rec. p. 537.

(2) Cons. d'Etat 7 janvier 1905, El. de Plouenan, Rec. p. 7.

(3) Cons. d'Etat 5 avril 1905, El. de Louvrechy, Rec. p. 339.

Cons. d'Etat 31 mars 1909, El. de Roisset, Rec. p. 366.

(4) Cons. d'Etat 26 juillet 1905, El. de Bagnères de Luchon, Rec. p. 676.

(5) Cons. d'Etat 2 juillet 1909, El. de Vaulx Vraucourt, Rec. p. 646.

Le juge aura ici encore pleins pouvoirs d'appréciation : il jugera en s'inspirant des circonstances particulières à l'élection ; ainsi en est-il de bulletins portant le nom du candidat sans indiquer le prénom ; il se peut qu'il n'y ait aucun doute sur la volonté de l'électeur ; le bulletin sera attribué au candidat, alors même que ce dernier aurait des fils (1) ; mais s'il y a plusieurs candidats notoires portant le même nom, l'absence de prénom empêche l'attribution du bulletin (2). Il se peut d'ailleurs que deux candidats aient le même nom et le même prénom ; en absence de toute indication précise permettant au juge de discerner la volonté de l'électeur, le bulletin ne sera pas attribué (3).

Ces litiges portant sur la désignation des candidats qui intéressent l'attribution des bulletins, rejoignent ceux que nous avons examinés concernant le calcul de la majorité absolue : en effet, si la désignation est telle que la volonté de l'électeur ne peut être déchiffrée, le bulletin est annulé ; il ne sera pas attribué et il n'entrera pas dans le calcul de la majorité absolue ; ainsi décidé à l'égard des bulletins dont tous les noms sont rayés (4), ou portant un nom commun à deux candidats (5), ou contenant les deux listes juxtaposées ; dans ce dernier cas d'ailleurs, il suffit qu'un nom soit commun aux deux listes pour qu'on lui attribue une voix (6).

(1) Cons. d'Etat 24 février 1909, El. de Blaincourt-les-Précy, Rec. p. 194.

(2) Cons. d'Etat 20 janvier 1909, El. de Vigneux Hocquet, Rec. p. 60.

Cons. d'Etat 6 janvier 1909, El. de Mercy-le-Haut, Rec. p. 9.

(3) Cons. d'Etat 12 mai 1909, El. de Lavalens, Rec. p. 484.

(4) Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. d'Aubagne, Rec. p. 708.

(5) Cons. d'Etat 7 juin 1909, El. de Javols, Rec. p. 523.

(6) Cons. d'Etat 18 avril 1905, El. du Trémolat, Rec. p. 408.

C'est, en effet, une autre série de difficultés que celles relatives au contenu du vote : soit que le bulletin soit double, soit qu'il porte plus ou moins de noms que de conseillers à élire, soit qu'il contienne des mentions étrangères à l'élection ; le juge devra apprécier dans quelle mesure il peut en faire l'attribution.

Lorsque un vote contient deux ou plusieurs bulletins, il vaut pour une voix si ces bulletins sont de la même liste (1), alors même qu'un nom aurait été rayé sur un bulletin (2) ; si deux ou plusieurs bulletins se complètent, ils sont considérés comme parfaitement valables (3).

Il en est de même des bulletins portant plus ou moins de noms que de candidats à élire ; dans le premier, il ne saurait être attribué de voix aux noms de ceux qui sont portés en trop (4). Mais ces bulletins sont en principe attribués à moins que l'addition ou la soustraction de nom, ne puisse être considérée comme un signe de reconnaissance (5) ; c'est d'ailleurs une question de forme dont le juge aura évidemment à tenir compte.

Enfin, le juge aura à apprécier la portée de mentions étrangères à l'élection contenues dans certains bulletins ; la mention, simplement étrangère, n'entache pas de nullité la manifestation de volonté de l'électeur ; un candidat peut être dénommé le « Roi de l'amour » (6), sans que ce

(1) Cons. d'Etat 20 mars 1905, El. de Sauveterre, Rec. 291.

(2) Cons. d'Etat 11 mars 1921, El. de Neuville-sur-Saône, Rec. p. 296.

(3) Cons. d'Etat 30 juillet 1920, El. de Campagnac, Rec. p. 784.
Cons. d'Etat 16 juillet 1920, El. de Gacogne, Rec. p. 716.

(4) Cons. d'Etat 17 mai 1907, El. de Cropus, Rec. p. 492.

(5) Cons. d'Etat 27 juillet 1923, El. d'Isigny, Rec. p. 635.

(6) Cons. d'Etat 23 janvier 1905, El. de Provilleux et Plesnoy, Rec. p. 69.

bulletin perde sa valeur ; les électeurs peuvent également écrire sur leurs bulletins des déclarations de principe (1). Les mentions injurieuses donnent lieu à une jurisprudence plus étroite : si la mention injurieuse est adressée au candidat dont le nom est porté sur le bulletin, il est évident qu'il ne pourra lui être attribué de voix (2) ; nous avons vu que de tels bulletins entraient cependant en compte pour le calcul de la majorité ; il y a une manifestation de volonté négative ; par contre, si les mentions injurieuses sont adressées à des candidats autres que ceux dont le bulletin porte les noms, le vote est parfaitement valable et attribué aux candidats indiqués sur le bulletin (3) ; s'il n'est pas possible de préciser à qui s'adresse l'injure, le bulletin n'est pas attribué (4).

Le contrôle de fond exercé par le juge sur le contenu du bulletin est complété par un contrôle de forme ; c'est la jurisprudence relative aux signes de reconnaissance. La jurisprudence est ici un peu hésitante ; il semble cependant qu'on puisse la résumer de la manière suivante : le bulletin marqué d'un signe extérieur de reconnaissance ne sera pas attribué, mais entrera en compte dans le calcul de la majorité absolue : il semble que le juge voie dans le signe extérieur de reconnaissance une présomption de pression exercée sur l'électeur ; il y a manifestation de volonté faussée en faisant entrer le bulletin dans le calcul de la

(1) Cons. d'Etat 15 février 1909, El. de Pavillons-sous-Bois, Rec. p. 170.

(2) Cons. d'Etat 2 avril 1909, El. de Villeneuve Saint-Denis, Rec. p. 390.

(3) Cons. d'Etat 15 février 1905, El. de Saint-Jean Delnoux, Rec. p. 161.

(4) Cons. d'Etat 24 novembre 1905, El. de Aunay-en-Bazoy, Rec. p. 873.

majorité, sans l'attribuer, la manœuvre se retourne contre celui qui voulait en bénéficier. Le bulletin marqué d'un signe intérieur de reconnaissance sera annulé : il ne sera pas attribué et n'entrera pas en compte dans le calcul de la majorité ; le signe intérieur porte atteinte au principe du secret du vote et le bulletin est complètement nul. Ce n'est qu'une tentative d'explication de la jurisprudence qui, en réalité, n'est pas aussi précise. La tendance actuelle de la jurisprudence paraît d'ailleurs annuler tous les bulletins qui portent un signe de reconnaissance. Nous allons voir par quelques exemples s'il est possible de discerner ce que le juge entend par signe extérieur et intérieur de reconnaissance.

Il nous faut avouer que la jurisprudence est confuse : il est facile de rapprocher des décisions qui paraissent contradictoires : la seule explication possible est donnée par la souveraine appréciation des faits par le juge ; s'il a été admis que les ratures, dont les traces apparaissent à l'extérieur, ne formaient pas un signe extérieur de reconnaissance (1), il a été jugé par contre que les bulletins laissant apparaître à l'extérieur les caractères de leur impression étaient marqués d'un signe extérieur (2). De légères déchirures, si elles n'apparaissent pas être intentionnelles, ne sont pas des signes extérieurs de reconnaissance (3), sont par contre considérées comme tels les découpures des bords de bulletins (4) ou des entailles faites à dessein (5).

(1) Cons. d'Etat 12 mai 1905, El. de Pompey, Rec. p. 422.

(2) Cons. d'Etat 6 février 1905, El. de Burges, Rec. p. 130.

(3) Cons. d'Etat 7 août 1905, El. de Balaruc le Vieux, Rec. p. 380.

(4) Cons. d'Etat 25 mars 1905, El. de Vichy, Rec. p. 303.

(5) Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. d'Arette, Rec. p. 718.

Le même pouvoir d'appréciation du juge se retrouve en matière de signe intérieur de reconnaissance ; seront considérés comme valables les bulletins portant les noms des candidats d'une liste à côté des noms rayés des candidats d'une autre liste (1), les bulletins légèrement écornés (2), les bulletins à l'encre rouge, violette (3), etc... Par contre, ont été jugés nuls les bulletins signés (4) ou paraphés (5), les bulletins déchirés, dont la déchirure n'était pas visible après pliage (6), les bulletins rédigés avec une même écriture, portant des mentions étrangères à l'élection et variant avec chaque bulletin (7).

En résumé, on constate encore ici les pleins pouvoirs d'appréciation du juge ; ces décisions s'inspirent des faits : les contradictions apparentes trouveraient souvent leur explication dans les circonstances particulières de l'espèce. Le contrôle des bulletins de vote doit être complété par celui du calcul ; le juge doit avoir ici également pleins pouvoirs pour vérifier la rectitude arithmétique de l'opération électorale.

2° *Contrôle du calcul.* — Le contrôle du calcul proprement dit doit porter sur deux termes différents : le calcul de la majorité absolue, nécessaire pour être élu au premier tour de scrutin ; le calcul des voix obtenues.

(1) Cons. d'Etat 9 juillet 1909, El. d'Alissas, Rec. p. 669.

(2) Cons. d'Etat 6 avril 1909, El. de Reillanne, Rec. p. 418.

(3) Cons. d'Etat 30 avril 1909, El. de Bagiry, Rec. p. 441.

(4) Cons. d'Etat 27 juillet 1914., El. de Piédicroce, Rec. p. 954.

(5) Cons. d'Etat 25 janvier 1905, El. de Tupin et Semons, Rec. p. 209.

(6) Cons. d'Etat 26 juillet 1905, El. de Bagnères de Luchon, Rec. p. 675.

(7) Cons. d'Etat 24 mars 1905, El. de Genos, Rec. p. 303.

En dehors de la vérification arithmétique des résultats, vérification nécessaire pour déterminer la majorité absolue, le juge aura à préciser les règles du décompte soit pour déterminer la majorité elle-même, soit pour en déterminer les bases du calcul.

Sur le premier point, des textes sont venus prescrire les règles qui s'imposent au juge ; pour être élu au 1^{er} tour, le candidat doit avoir obtenu le quart des voix inscrites sur la liste, formant la moitié plus un des électeurs ayant effectivement voté ; malgré la précision de cette règle, la jurisprudence a dû la compléter ; c'est ainsi qu'il a été décidé que pour calculer le $\frac{1}{4}$ des inscrits, on ne devrait pas tenir compte des électeurs décédés en cours d'année et encore inscrits sur la liste au moment de l'élection (1).

Le juge a eu également à décider que pour déterminer la majorité absolue d'une élection, à laquelle a pris part un nombre impair d'électeurs, on doit prendre la moitié du chiffre pair immédiatement inférieur et y ajouter une unité (2). Ces décisions s'imposaient par la seule logique.

Par contre, les problèmes concernant les bases mêmes des calculs ont présenté des difficultés qui ont provoqué des jurisprudences contradictoires ; nous faisons allusion aux élections dans lesquelles les émargements ne correspondent pas au nombre des bulletins trouvés dans l'urne.

Si les émargements sont en nombre inférieur aux bulletins, la jurisprudence est très nette ; il faut prendre le nombre des émargements, les bulletins en sus sont suspects. Il est logique de ne prendre que le nombre des émargements qui représente en réalité la participation effective

(1) Cons. d'Etat 21 avril 1913, El. de Bastia, Rec. p. 436.

Cons. d'Etat 6 mai 1921, El. d'Arzew, Rec. p. 445-448.

(2) Cons. d'Etat 5 juillet 1907, El. de Sainte-Eulalie, Rec. p. 634.

au scrutin ; il sera très rare, en effet, que le bulletin en sus corresponde à un vote réel que l'on aurait oublié d'émarguer (1).

La jurisprudence s'est montrée beaucoup plus hésitante à l'égard du cas inverse ; celui dans lequel les émargements sont en nombre supérieur aux bulletins ; il est au fond assez peu vraisemblable qu'un électeur, dont le nom a été émargé, ait oublié de déposer son bulletin de vote dans l'urne ; c'est ce qui avait incité le juge à prendre, dans ce cas, le nombre des bulletins comme base de calcul de la majorité (2). Pour des raisons incompréhensibles, il semble y avoir eu un revirement de jurisprudence ; certaines décisions se réfèrent au nombre des émargements (3) ; ce revirement ne paraît d'ailleurs pas avoir été maintenu ; la jurisprudence actuelle semble être revenue à la première interprétation (4) : le juge ne tient compte que des bulletins effectivement trouvés dans l'urne ; cette jurisprudence est en concordance avec celle que nous venons de rappeler concernant les cas où les émargements sont en nombre inférieur aux bulletins ; dans l'un et l'autre cas, on prend comme base de calcul le chiffre des voix pour lequel bulletins et émargements concordent. Cette jurisprudence permet au juge de compter sur une consultation électorale effective.

(1) Cons. d'Etat 24 mars 1909, El. de Lasclaveries, Rec. p. 324.

Cons. d'Etat 24 mars 1909, El. de Labatut, Rec. p. 324.

(2) Cons. d'Etat 24 mars 1908, El. de Essoyes, Rec. p. 299.

Cons. d'Etat 24 mars 1909, El. de la Flotte, Réc. p. 324.

Cons. d'Etat 4 mars 1910, El. de Busserolles, Rec. p. 200.

(3) Cons. d'Etat 31 mars 1911, El. de Labastide de Seron, Rec. p. 412.

(4) Cons. d'Etat 10 mars 1921, El. de Joyeuse, Rec. p. 275.

Mais ce contrôle des bases de calcul n'a d'autre intérêt que de permettre au juge d'effectuer le contrôle du calcul lui-même.

Ce contrôle aura essentiellement pour but de vérifier l'attribution des voix aux différents candidats en présence ; il pourra ne s'agir que d'une simple rectification d'erreur matérielle ; il s'agira en fait la plupart du temps d'une rectification tenant compte des diverses irrégularités découvertes par le juge et traduites en chiffre. Cette rectification du calcul final par addition ou soustraction de voix reste la caractéristique essentielle du contentieux électoral.

Le juge pourra n'avoir qu'à exercer un contrôle matériel : soit sur la rectitude arithmétique des opérations faites par les bureaux électoraux ou les bureaux de recensement général : il pourra avoir à rectifier une erreur matérielle provenant d'une faute de transcription d'un document à l'autre ; de toute manière, il ne s'agit ici que d'une erreur matérielle à redresser ; ainsi, un copiste rédigeant le procès-verbal de recensement général d'une élection au Conseil général a pu, en face du nom d'une commune, ne porter que le résultat d'une section et non le total général ; le juge peut rectifier cette erreur à l'aide du procès-verbal spécial de cette commune concordant avec d'autres documents versés au dossier (1). La seule confrontation des procès-verbaux spéciaux des communes et du procès-verbal de recensement général ne permet pas au juge de rectifier les erreurs concernant le nombre des voix des candidats en présence ; il doit recourir aux autres documents ; ainsi lorsque les feuilles de pointage établissent qu'il n'y avait

(1) Cons. d'Etat 19 février 1908, El. de Barbazan, Rec. p. 167.

qu'une erreur matérielle dans la rédaction du procès-verbal de la commune, le juge peut s'en tenir aux chiffres du recensement général qui ne fait que rectifier l'erreur (1).

Mais le contrôle du calcul ne se limite pas à cette recherche des erreurs matérielles : la rectitude arithmétique doit être complétée par la rectitude juridique du décompte des voix.

Le juge devra rectifier l'attribution des voix en tenant compte des irrégularités relevées dans les opérations ; nous avons vu que les illégalités portant soit sur la régularité soit sur la sincérité du scrutin pouvaient être telles que le juge fût en droit d'estimer qu'elles étaient susceptibles d'entraîner l'annulation totale des opérations ; en ce cas, il est bien évident qu'il n'y aura pas place à une rectification de l'attribution des voix ; il suffira au juge de prononcer l'annulation de l'élection ; le corps électoral devra être à nouveau consulté. Mais il se peut que le juge décide que l'illégalité n'a eu qu'une influence partielle. Il se peut que les documents du dossier lui permettent de chiffrer l'illégalité ; il ne prononcera plus l'annulation totale, mais il procédera à une rectification de l'attribution des voix ; il se peut aussi d'ailleurs que cette rectification ne soit que fictive, si l'illégalité n'a altéré en fait qu'un nombre de voix tel que les changements dans le calcul de la majorité et dans l'attribution des voix n'aient pas pour effet de modifier le résultat ; dans ce cas, le juge rejettera le grief ; c'est toute la jurisprudence des illégalités sans influence : l'idée générale qui guide le juge dans ces rectifications est de mettre la liste ou le candidat élu dans la situation la plus défavorable : cette rectification de calcul pourra être effec-

(1) Cons. d'Etat 14 février 1908, El. de Bailleul, Rec. p. 152.

tuée soit par déduction de voix, soit par addition de voix, soit par addition et déduction de voix combinées.

La rectification par déduction de voix se fera chaque fois que le juge aura relevé dans le scrutin des voix douteuses ; cette vérification reçoit de nombreuses applications, soit qu'il s'agisse de militaires ayant voté sans être en congé régulier (1), ou de votes émis sans être passés par l'isoloir (2), ou de bulletins trouvés dans l'urne en sus des émargements (3) : ce ne sont que des exemples : les applications de ces rectifications sont très générales ; elles s'imposent dès qu'une voix peut être contestée. Ces rectifications présentent d'ailleurs des modalités différentes suivant qu'il est question du premier ou du second tour de scrutin. En effet, au premier tour de scrutin, la rectification devra porter non seulement sur l'attribution des voix, mais également sur le calcul de la majorité : ainsi, le juge retranchera-t-il un nombre de voix égal aux voix douteuses tant du nombre des suffrages exprimés — pour rectifier le calcul de la majorité — que du nombre des suffrages obtenus par tous les candidats élus. Cette rectification doit porter évidemment sur le nombre de voix de tous les candidats, puisque le juge ignore le sens des votes douteux (4). Par contre, au deuxième tour de scrutin, le juge n'ayant plus à se préoccuper du calcul de la majorité absolue, ne déduira les voix douteuses que du nombre des suffrages obtenus par les candidats proclamés élus (5). Cette rectifi-

(1) Cons. d'Etat 25 novembre 1907, El. de Pont de Salers, Rec. p. 872.

(2) Cons. d'Etat 31 juillet 1914, El. d'Aignay le Duc, Rec. p. 913.

(3) Cons. d'Etat 20 février 1905, El. de Saint-Amans, Rec. p. 181.

(4) Cons. d'Etat 31 juillet 1914, El. d'Aignay le Duc, Rec. p. 913.

(5) Cons. d'Etat 3 juillet 1914, El. de Plelan-le-Petit, Rec. p. 821.

Cons. d'Etat 7 janvier 1905, El. de Saint-Julien, Rec. p. 13.

cation effectuée, le juge aura à en tirer les conséquences arithmétiques : soit annulation totale ou partielle, soit maintien des élections, suivant les nouveaux résultats obtenus. Au premier tour, ceux qui, après déduction, n'obtiennent plus la majorité électorale, doivent voir leur élection annulée (1) ; il en est de même de ceux qui, après déduction, conservent la majorité absolue, mais un nombre de voix inférieur à ceux de leurs concurrents qui, ne venant pas en rang utile, n'ont pas à subir une déduction analogue (2). Par contre, l'élection doit être maintenue si, après déduction, l'intéressé conserve la majorité absolue et un nombre de voix égal à celui d'un concurrent, moins âgé, qui, par suite, ne venant pas en rang utile, ne subit pas la déduction (3) ; c'est au fond l'application normale du bénéfice de l'âge. Au second tour de scrutin doit être prononcée l'annulation de ceux qui, après déduction, perdent la majorité relative sur ceux de leurs concurrents non élus : mais on ne saurait proclamer élus aucun de ceux-ci à la place des candidats dont on annule l'élection (4).

Il se peut également que la rectification opérée par le juge se traduise par une addition de voix ; il en sera ainsi toutes les fois que le juge estimera que les voix non exprimées auraient pu se porter sur les candidats non élus ; le scrutin n'a pas eu la durée réglementaire et le juge constate de nombreuses abstentions ou bien encore les émargements sont en nombre supérieur aux bulletins ; dans ce dernier cas, la majorité absolue est calculée, comme nous

(1) Cons. d'Etat 3 mars 1905, El. du Mas, Rec. p. 228.

(2) Cons. d'Etat 17 février 1913, El. d'Aigues Juntas, Rec. p. 237.

(3) Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. d'Arette, Rec. p. 718.

Cons. d'Etat 18 novembre 1912, El. de Thézac, Rec. p. 1068.

(4) Cons. d'Etat 5 mars 1909, El. de Saint-Bauzile, Rec. p. 239.

l'avons dit, sur le nombre des bulletins ; Mais cela n'empêche pas le juge de rectifier les voix en tenant compte de la différence des émargements et des bulletins ; on ajoute aux voix des non proclamés un nombre de voix égal à la différence des émargements et des bulletins ; on annule ensuite les élections de ceux qui, proclamés ou demandant à l'être, n'auraient plus un nombre de voix supérieur à celui de leurs concurrents qui ont bénéficié de cette addition (1).

Enfin, et dans des cas spéciaux, le juge peut avoir à combiner la déduction et l'addition du vote ; le nombre des bulletins trouvés dans l'urne a excédé le nombre des émargements ; le bureau, pour parvenir à un chiffre égal prend, au hasard, des bulletins en nombre égal à celui des bulletins en sus et les annule sans attribuer aucun suffrage à ceux dont ils portaient les noms ; il y a lieu, au premier tour de scrutin, tout en laissant la majorité absolue fixée à un nombre de voix égal à la moitié plus un des votants (émargements) : 1° d'ajouter hypothétiquement aux candidats non élus, un nombre de voix égal à celui des bulletins en sus des émargements ; 2° de retrancher un même nombre de voix du chiffre des suffrages obtenus par les candidats proclamés élus. Ainsi le juge met les élus dans la situation la plus défavorable ; il annulera les élections de ceux qui, après ces déductions et additions combinées, ne conserveraient plus la majorité absolue, ou obtiendraient un nombre de voix inférieur à celui de leurs concurrents(2).

Ainsi le juge de l'élection a-t-il les pouvoirs les plus étendus sur le contrôle des résultats numériques de l'opé-

(1) Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. d'Aubagne, Rec. p. 718.

(2) Cons. d'Etat 12 décembre 1913, El. d'Anoye, Rec. p. 1248.

ration ; son action ne se limite pas à rectifier les erreurs matérielles qui ont pu se glisser dans les documents fournis, il devra veiller à la rectitude juridique des chiffres de la majorité absolue et des voix attribuées. Ces pouvoirs ont des conséquences intéressantes qu'il nous faut maintenant étudier.

b) *Conséquences des pouvoirs du juge concernant le contrôle du décompte des voix.* — Le pouvoir du juge sur le décompte des voix (contrôle de la valeur juridique des bulletins — contrôle du calcul de la majorité et de l'attribution des voix) aura une influence directe sur le résultat de la proclamation ; la conséquence normale aboutira à l'annulation partielle ou totale des élections. Cette rectification affectera la proclamation d'une manière que nous pouvons appeler négative ; aura-t-elle une influence positive, le juge pourra-t-il proclamer le résultat des élections ?

La solution de cette question est un des éléments essentiels du problème de la nature des pouvoirs du juge que nous étudierons ci-après. Actuellement, bornons-nous à examiner les conséquences de ces pouvoirs tant sur les rapports du bureau électoral et du juge, que sur le contrôle positif de la proclamation des résultats de l'opération électorale.

1° *Rapports du bureau électoral et du juge.* — En matière de dépouillement du scrutin et de proclamation des résultats, l'organe essentiel est le bureau électoral ; dans les élections cantonales, les bureaux électoraux des communes ou des sections voient leurs résultats centralisés par un organe spécial : le bureau de recensement général.

Quel sera le rôle du juge à l'égard des pouvoirs de ces bureaux ?

En principe, ces bureaux ont pleins pouvoirs pour dépouiller le scrutin et proclamer le résultat. Mais le travail de ces organes se borne à enregistrer le scrutin : qu'il s'agisse des bureaux électoraux ou du bureau de recensement général, il ne peut y avoir de contrôle juridique des élections : ces organes purement administratifs constatent le scrutin (1) ; Ils n'ont aucun pouvoir contentieux ; ils ont à faire les opérations arithmétiques du décompte des majorités et des voix attribuées ; il rentre dans leur compétence de rectifier les erreurs matérielles ; c'est ainsi que le bureau électoral d'un chef-lieu de canton, après avoir proclamé ses résultats sur des renseignements donnés par voie téléphonique ou télégraphique peut, après avoir effectué le dépouillement sur les procès-verbaux des communes, rectifier sa proclamation hâtive et proclamer le ballottage (2) ; de même, le bureau peut avant la rédaction du procès-verbal, rectifier une erreur matérielle dans le décompte (3). Les bureaux sont au fond les machines à calculer des élections ; ils ont donc tout pouvoir pour parvenir au résultat qu'ils considèrent numériquement exact.

Est-ce à dire que cette compétence étendue des bureaux enlève tout pouvoir aux juges de l'élection ? La négative s'impose : l'élection est essentiellement une opération nu-

(1) Cons. d'Etat 25 mars 1905, El. de Montluçon-ouest, Rec. p. 313.

Cons. d'Etat 22 mars 1929, El. de Dannemarie, Rec. p. 366.

Cons. d'Etat 7 juin 1912, El. de Vezzani, Rec. p. 645.

(2) Cons. d'Etat 31 juillet 1914, El. de Soustons, Rec. p. 973.

(3) Cons. d'Etat 20 décembre 1912, El. de Vouharte, Rec. p. 1242.

Cons. d'Etat 1^{er} juin 1922, El. d'Aveze, Rec. p. 497.

Cons. d'Etat 24 février 1911, El. de Saint-Cast, Rec. p. 248.

mérique, le juge qui contrôle la rectitude de l'opération ne peut être dénué de tout pouvoir à l'égard de ces calculs : nous avons vu qu'il pouvait rectifier une erreur matérielle ; il doit donc contrôler le dépouillement et la proclamation ; bien plus, il pourra se substituer au bureau et dépouiller lui-même. Certains auteurs, frappés du caractère purement administratif de ce travail, ont appelé ce bureau « bureau supérieur de recensement » (1), il est exact qu'en contrôlant le dépouillement, ou à plus forte raison en l'opérant lui-même, le juge apparaît comme faisant œuvre administrative ; nous verrons que le caractère contentieux subsiste, dès lors que ce travail est fait en vue d'une vérification.

Quoiqu'il en soit, la jurisprudence offre de nombreux exemples dans lesquels le juge se voit contraint de dépouiller ou de recenser lui-même le résultat de l'élection ; il pourra être saisi par le Préfet lui-même, lorsque le bureau de recensement cantonal n'aura pas eu connaissance en temps utile des procès-verbaux des communes (2) ; il pourra également être saisi par les requérants ; le juge, saisi d'une demande de rectification des chiffres du procès-verbal pourra ainsi avoir à dépouiller ; il ne le fera que si le travail demandé présente toutes garanties d'authenticité ; il le fera si l'urne est restée scellée ou si les bulletins lui sont transmis sous enveloppe cachetée (3) ; si, au contraire, l'urne ou les bulletins présentent des traces de manipulations douteuses, le juge ne procédera pas au dépouille-

(1) Cf. Laferrière, *op. cit.* 11 p. 341.

(2) Cons. d'Etat 22 janvier 1908, El. de Vavincourt, Rec. p. 74.

(3) Cons. d'Etat 23 janvier 1911, El. de Murato, Rec. p. 86.

Cons. d'Etat 15 mars 1913, Fl. de Cadillon, Rec. p. 334.

ment (1). Le juge peut, enfin, être saisi par le bureau électoral lui-même, décidant de transmettre l'ensemble des documents au juge qui devra en tirer les conséquences qui s'imposent (2).

Ainsi le juge apparaît bien avoir le contrôle supérieur des opérations administratives effectuées par les bureaux électoraux ; ces pouvoirs se traduisent-ils par un effet spécial sur la proclamation des résultats ?

2° *Contrôle de la proclamation.* — Il est normal que les pouvoirs spéciaux du juge concernant le dépouillement se complètent par des pouvoirs particuliers concernant la proclamation. Laferrière a pu écrire (3) : « La juridiction contentieuse ainsi appelée à faire fonction de bureau supérieur de recensement a le droit de substituer la proclamation d'un candidat à un autre ; elle a le droit, à plus forte raison, de proclamer l'élu, lorsque le bureau ou la commission de recensement se sont abstenus de le faire. La proclamation n'étant que la constatation officielle des résultats du vote, il s'ensuit que son omission ne peut vicier le vote, ni même nécessiter le renvoi des procès-verbaux à l'autorité locale pour qu'elle procède elle-même à la proclamation. C'est au juge de l'élection qu'il appartient de vérifier ces procès-verbaux et les bulletins annexés et de proclamer les résultats de l'élec-

(1) Cons. d'Etat 17 mai 1905, El. d'Octon, Rec. p. 442.

Cons. d'Etat 8 novembre 1912, El. de Vaudesson, Rec. p. 1030.

(2) Cons. d'Etat 25 juin 1913, El. de Saint-Michel, Rec. p. 749.

(3) Laferrière, *op. cit* 11, p. 342.

tion (1) ». Cette constatation est parfaitement exacte, mais il nous paraît nécessaire d'en préciser les termes ; il serait possible d'en déduire que le pouvoir de proclamation du juge est un pouvoir normal ; il n'existe au contraire que dans des cas très particuliers.

Il va de soi que le juge contrôle la proclamation des résultats comme toute autre partie des opérations électorales ; son contrôle porte sur la forme et le fond de la proclamation et il doit veiller aussi bien à sa régularité qu'à sa sincérité ; ce n'est là, d'ailleurs qu'un contrôle externe, en ce sens qu'il porte sur la formalité même de la proclamation, sans avoir trait à son contenu.

C'est ainsi qu'il a pu être jugé que la proclamation avait pu être faite par le secrétaire général de la Préfecture, sans que cela pût vicier les opérations (2) ; de même, a-t-il été décidé que la lecture incomplète du procès-verbal lors de la réunion de la commission de recensement était un vice sans influence (3).

Il a été également jugé qu'une proclamation tardive, mais qui ne révélait aucune fraude, ni manœuvre, était régulière (4).

(1) Jurispr. citée par Laferrière :

Cons. d'Etat 31 décembre 1877, El. d'Alger, Rec. p. 1008.

Cons. d'Etat 1^{er} août 1884, El. de Salice, Rec. p. 688.

Cons. d'Etat 7 janvier 1887, El. de Valensole, Rec. p. 7.

Cons. d'Etat 15 mars 1890, El. d'Abbeville, Rec. p. 303.

Cons. d'Etat 5 mai 1894, El. de Davignac, Rec. p. 336.

(2) Cons. d'Etat 31 juillet 1905, El. de Revest du Bion, Rec. p. 720.

Cons. d'Etat 28 avril 1909, El. de Marquèves, Rec. p. 430.

(3) Cons. d'Etat 3 juillet 1914, El. de Plelan le Petit, Rec. p. 821.

(4) Cons. d'Etat 3 avril 1905, El. de Varenne-en-Argonne, Rec. p. 333.

Cons. d'Etat 14 mai 1920, El. de Maubeuge Sud, Rec. p. 490.

Ce contrôle externe n'a donc rien d'original ; le jugé à l'égard de la proclamation se trouve avoir des pouvoirs analogues à ceux avec lesquels il contrôle toute autre partie de l'opération électorale.

Mais il peut et doit contrôler le contenu de la proclamation ; il peut même, dans certains cas, se substituer au bureau électoral et proclamer le résultat de l'élection.

Malgré le caractère très général des pouvoirs de proclamation que Laferrière semble reconnaître au juge de l'élection, il paraît plus juste de dire qu'en principe, il n'aura sur la proclamation qu'un pouvoir négatif ; le juge pourra annuler, il ne pourra pas proclamer ; le principe peut s'énoncer de la manière suivante : l'annulation de l'élection d'un candidat n'a pas pour conséquence de permettre au juge la proclamation de celui qui arrive en rang utile ; il doit être pourvu par une nouvelle élection au remplacement d'un candidat dont l'élection a été annulée (1).

Ce principe s'applique lorsque l'élection a été annulée pour cause d'inéligibilité (2), ou pour cause d'alliance avec le candidat élu (3), ou à raison de ce que le candidat n'avait pas l'âge légal (4) ; c'est toujours le principe de la non proclamation, lorsque la vacance se produit à la suite d'une démission (5), alors même que le démissionnaire n'aurait été élu qu'au bénéfice de l'âge et qu'un autre candidat,

(1) Cons. d'Etat 14 février 1905, El. d'Issac, Rec. p. 144.

Cons. d'Etat 26 mai 1905, El. de Courteilles, Rec. p. 476.

(2) Cons. d'Etat 23 novembre 1906, El. de Bouvancourt, Rec. p. 844.

(3) Cons. d'Etat 25 janvier 1909, El. de Pont-à-Mousson, Rec. p. 85.

(4) Cons. d'Etat 26 février 1909, El. de Hirel, Rec. p. 216.

(5) Cons. d'Etat 22 mars 1909, El. des Aix d'Angillon, Rec. p. 321.

plus jeune, aurait obtenu le même nombre de voix que lui (1) ; de même le juge ne pourra pas proclamer de résultats lorsque l'annulation de l'élection aura été prononcée à cause de l'impossibilité de vérifier les bulletins ou le nombre des voix obtenues (2).

Et le juge tire de ce principe des applications intéressantes ; à l'égard des opérations du 2^e tour de scrutin, s'il s'agit de l'annulation d'élections de candidats proclamés au 1^{er} tour de scrutin, il ne peut être pourvu à leur remplacement par un deuxième tour de scrutin, mais par de nouvelles élections (3) ; cette décision s'explique par le fait que le juge considère à juste titre les deux tours de scrutin comme les deux parties d'une même opération ; pratiquement d'ailleurs la solution des litiges concernant le 1^{er} tour ne peut intervenir qu'à une époque où il n'est plus possible de songer au 2^e tour de scrutin. Toujours en application du même principe, il a été décidé que le juge n'avait pas le droit de proclamer aux places vacantes à la suite d'annulations d'élections acquises après le 1^{er} tour, en se fondant sur des résultats du deuxième tour qui n'a pas été institué pour pourvoir à ces places (4).

Ainsi dans tous les cas le juge se limite à annuler et ne peut pas substituer une proclamation à celle faite par le bureau ; cependant, le juge pourra avoir à se substituer au bureau et à proclamer le résultat des élections ; il le fera dès que le litige portera sur le décompte des voix, dès

(1) Cons. d'Etat 30 juillet 1920, El. de Saint-Jean-de-Beauregard Rec. p. 785.

(2) Cons. d'Etat 10 mars 1909, El. d'Agen, Rec. p. 261.

(3) Cons. d'Etat 20 janvier 1909, El. de Villargondran, Rec. p. 61, V. Rép. p. 239-241.

(4) Cons. d'Etat 11 juillet 1913, El. de Vallereuil, Rec. p. 842.

qu'il s'agira d'un litige portant sur la rectitude arithmétique de l'opération (1), ou bien, lorsque le bureau n'ayant procédé à aucune proclamation, le juge se trouve saisi de conclusions lui demandant de proclamer le résultat. Ainsi apparemment le juge se substituera à l'administrateur et réformera sa décision ; en réalité, ce que le juge réforme, ce n'est pas une décision administrative ; il se contentera de consacrer la volonté manifeste des électeurs, mal transmise par suite d'une erreur d'un organe administratif ; cette remarque nous servira à apprécier la nature des pouvoirs du juge. Le juge pourra également proclamer le résultat d'une élection, lorsque le bureau électoral aura proclamé l'élection d'une femme ; cette jurisprudence s'explique aisément ; les femmes n'étant pas encore électrices, elles ne sont pas éligibles ; la décision de proclamation d'une candidate est une proclamation inexistante ; ce cas peut être assimilé à celui où le bureau n'ayant fait aucune proclamation, le juge se trouve saisi de conclusions à fin de proclamation.

Ainsi les pouvoirs du juge à l'égard de la proclamation se trouvent-ils nettement déterminés. Ils se traduisent par le dispositif de la décision ; nous aurons à préciser la portée de ses pouvoirs en étudiant ultérieurement le contenu du dispositif.

Ces pouvoirs sont exorbitants du droit commun et ne s'expliquent que par la structure matérielle de l'opération électorale qui exige de la part de l'autorité chargée du contentieux l'obligation d'exercer un contrôle numérique des résultats.

(1) Cons. d'Etat 30 juin 1905, El. de Lignairolles, Rec. p. 585.
Cons. d'Etat 31 mars 1909, El. de Lussan, Rec. p. 367.

Nous en aurions ainsi terminé avec les litiges concernant le résultat de l'opération électorale, si le juge n'avait à exercer un dernier contrôle ; celui de l'élu. Cet examen final nous permettra de préciser encore les limites de la compétence du juge de l'élection.

2° CONTROLE DE L'ÉLU

L'opération électorale ayant pour but la désignation de titulaires de fonctions, il est logique que le juge de l'élection puisse exercer un contrôle relatif à la personne même de celui sur lequel se sont portés les suffrages du corps électoral.

L'aptitude à être élu est de nature administrative, dès lors qu'il s'agit de pourvoir à des fonctions intégrées dans l'administration : les litiges concernant l'inéligibilité ou l'incompatibilité des élus seront donc d'ordre administratif et relèveront normalement de l'examen du juge de l'élection. Cette doctrine n'a pas d'ailleurs toujours été admise ; la Cour de Cassation en se fondant sur certains textes avait voulu assimiler les questions d'inéligibilité aux questions d'état et consacrer la compétence des tribunaux judiciaires (1). Mais depuis les lois de 1855 et de 1884, les jurisprudences judiciaire et administrative sont d'accord sur ce point.

L'ensemble des problèmes que soulève ce contrôle ne se réfère plus seulement à la portée des pouvoirs du juge ; ce sera essentiellement l'étude des limites de la compétence du juge de l'élection tant à l'égard des juridictions judiciaires, que des autres juridictions administratives ; nous

(1) Cf. Laferrière, *op. cit.*, II, 332-333.

étudierons l'étendue et les limites des pouvoirs du juge en cette matière.

a) *Etendue des pouvoirs du juge concernant le contrôle de l'élu.* — L'éligibilité est sans conteste, une aptitude de nature administrative : le contrôle de cette aptitude relève donc du juge de l'élection qui aura à cet égard les pouvoirs les plus étendus. La compétence du juge de l'élection se fondera essentiellement ici sur le principe d'indépendance des juridictions. C'est ce que Laferrière met en relief (1) en disant : le juge de l'élection « peut même être amené, en vérifiant l'aptitude légale du candidat, à connaître indirectement de questions auxquelles la loi assigne des juges spéciaux, par exemple des questions de capacités électorales et des questions d'impôt. » Le juge de l'élection n'examinera ces diverses questions qu'au regard de l'éligibilité contestée ; il ne pourra évidemment pas prendre de décisions positives ni en matière de contributions, ni en matière d'inscription sur la liste électorale ; ce principe de l'indépendance des juridictions donne donc au juge de l'élection une compétence très vaste qu'il va falloir préciser.

Ses recherches porteront sur deux ordres d'idées différentes : contrôle de l'inéligibilité : l'individu choisi par le corps électoral réunissait-il toute les les conditions prescrites par les textes ? Contrôle de l'incompatibilité ; n'occupait-il pas un poste, n'avait-il pas une situation tels qu'il ne pouvait pas conserver son mandat électif ?

(1) Laferrière, *op. cit.*, II, 333.

1° *Contrôle de l'inéligibilité.* — L'éligibilité se compose de deux séries de conditions sur lesquelles le contrôle du juge de l'élection devra s'exercer : les conditions de jouissance et les conditions d'exercice.

Les conditions de jouissance sont nettement déterminées par les textes, les unes ont un caractère absolu, les autres ne sont que relatives : le contrôle du juge portera indistinctement sur les unes et les autres.

Le contrôle exercé par le juge sur les conditions de jouissance de l'éligibilité ayant un caractère absolu, ne présente guère de difficultés.

Le juge n'aura qu'à appliquer des textes précis ; il aura ainsi à vérifier l'âge du candidat qui doit avoir 25 ans révolus au jour de l'élection (1) ; cette vérification est de sa compétence, dès que l'âge lui-même n'est pas contesté ; peu importe que le candidat ait atteint 25 ans au moment où intervenait la décision contentieuse ; il suffit qu'il n'ait pas l'âge requis au moment de l'élection pour être inéligible (2). Le juge de l'élection pourra également avoir à vérifier la nationalité du candidat ; cette question est de sa compétence dès lors qu'il s'agit seulement d'appliquer un texte précis, ou d'en tirer les conséquences qui s'imposent ; ainsi le juge a-t-il eu à décider que remplissait la condition de la nationalité le candidat né en France d'un père étranger et d'une mère française qui, dans l'année de sa majorité n'avait pas répudié la qualité de Français (3). De même, le juge a eu à tirer les conséquences logiques des textes relatifs au statut des Alsaciens-Lorrains ; un candidat alsa-

(1) Cons. d'Etat 3 mars 1922, El. de Paris la Santé, Rec. p. 202.

(2) Cons. d'Etat 12 novembre 1920, El. de Miramont, Rec. p. 962.

(3) Cons. d'Etat 28 février 1913, El. de Paris, Rec. p. 296.

cien avait demandé sa réintégration le 29 janvier 1920 : sa demande ayant été acceptée, il devait être considéré comme français à partir du 11 novembre 1918 et par suite il était éligible à la date du 30 novembre 1919(1). Dans tous ces cas, il n'y a pas litige sur la nationalité : le juge se borne à appliquer au cas d'espèce les règles claires de textes précis : c'est une application du principe de l'indépendance des juridictions.

Il en sera de même à l'égard des autres conditions de jouissance de caractère absolu. Le juge vérifiera l'accomplissement des obligations militaires ; ainsi a-t-il eu à décider qu'un candidat naturalisé (sous l'empire de la loi du 16 juillet 1889) n'avait pas à raison de son âge (49 ans) de service militaire à accomplir ; il était en règle avec la loi de recrutement : il était éligible (2). Le juge aura enfin à tenir compte de l'indignité ou de l'incapacité résultant de certaines condamnations ou de la situation juridique du candidat ; ce contrôle relève pleinement de sa compétence dès lors qu'il n'a qu'à appliquer des textes précis et que le fait même de l'indignité ou de l'incapacité n'est pas contesté. La jurisprudence offre de nombreux exemples de ce contrôle, concernant notamment les faillis (3) ou ceux pourvus d'un conseil judiciaire ; ces derniers sont, en effet, inéligibles au Conseil général ou au Conseil municipal (4), à moins qu'ils n'aient obtenu un jugement de main levée antérieur à l'élection (5).

(1) Cons. d'Etat 6 mai 1921, El. d'Hilbesheim, Rec. p. 445.

(2) Cons. d'Etat 12 mai 1909, El. de Palestro, Rec. p. 485.

(3) Cons. d'Etat 3 mars 1922, El. de Paris la Santé, Rec. p. 202.
Cons. d'Etat 16 mai 1920, El. de Dohis, Rec. p. 717.

(4) Cons. d'Etat 20 mars 1905, El. de Doméliers, Rec. p. 291.

(5) Cons. d'Etat 22 mai 1908, El. de Sartine, Rec. p. 557.

Mais il est évident que le juge doit se borner à appliquer des textes précis et ne saurait créer des cas d'inéligibilité ; c'est ainsi qu'ont été reconnus éligibles au conseil municipal des individus illettrés (1) ou atteints de cécité (2).

Le juge aura un contrôle analogue à exercer sur les conditions de jouissance ayant un caractère relatif : l'étendue de ses pouvoirs sera toujours fixée par le principe d'indépendance des juridictions. Mais le travail du juge sera plus considérable, en ce sens que les règles légales devront être adaptées à une grande variété de cas d'espèces : l'inéligibilité sera relative, lorsqu'elle ne visera qu'une circonscription déterminée. Cette inéligibilité relative pourra provenir soit de certains rapports existant entre l'individu et la personne publique, dont il voudrait obtenir le mandat de représentation (fonctionnaires, entrepreneurs de services publics, indigents), soit de la situation personnelle de l'individu ; notamment en qualité de domestique attachée à la personne ; cette dernière cause d'inéligibilité relative a d'ailleurs été supprimée par la loi du 30 janvier 1930.

A l'égard de l'inéligibilité fondée sur certains rapports de l'individu avec la personne publique qu'il voudrait représenter, la jurisprudence a eu surtout à préciser les conditions dans lesquelles le lien de subordination devait être considéré comme rompu.

Cette jurisprudence s'applique d'abord à certains fonctionnaires ou agents salariés énumérés par les textes. Ces inéligibilités varient d'ailleurs avec les diverses assemblées à élire. Seront considérées comme inéligibles ceux dont le lien de subordination régulier subsistera au mo-

(1) Cons. d'Etat 12 janvier 1923, El. de Muro, Rec. p. 41.

(2) Cons. d'Etat 5 juillet 1909, El. de Canens, Rec. p. 662.

ment de l'élection ; la demande de mise à la retraite n'est pas suffisante ; il faut que cette demande soit acceptée au jour de l'élection, pour que le fonctionnaire soit éligible (1). De même seront considérés comme inéligibles ceux dont le lien de subordination irrégulier sera découvert au moment de l'élection (2), c'est toute la jurisprudence concernant les comptables de fait ; sont inéligibles ceux qui sont déclarés comptables de fait par le Conseil de Préfecture ; l'inéligibilité subsiste alors même que l'arrêté serait frappé d'appel devant la Cour des Comptes ; car l'appel n'est pas suspensif (3).

Seront par contre éligibles ceux dont le lien de subordination ne sera pas considéré comme assez précis ; il a été notamment décidé qu'était éligible le gérant de bureau téléphonique qui, bien que rémunéré par le budget communal, devait être agréé par l'administration des Postes, Télégraphes et Téléphones et devait prêter serment (4) ; il en est de même du gérant de bureau de téléphone s'étant chargé gratuitement de la gestion, alors que cette proposition a été acceptée par le Conseil municipal avant les élections (5). L'éligibilité sera également reconnue à l'égard de ceux dont le lien de subordination sera détruit au moment de l'élection ; il en est ainsi de l'instituteur jouissant d'un congé illimité avant sa mise à la retraite (6) et

(1) Cons. d'Etat 24 novembre 1922, El. de Plestin-les-Grèves, Rec. p. 873.

(2) Cons. d'Etat 16 février 1934, El. de Paris la Monnaie, n° 27-974.

(3) Cons. d'Etat 1^{er} décembre 1922, El. de Nicolas Vermelle; Rec. p. 897.

Cons. d'Etat 28 décembre 1923, El. de Nicolas Vermelle, Rec. p. 902.

(4) Cons. d'Etat 12 décembre 1913, El. d'Auge, Rec. p. 1248.

(5) Cons. d'Etat 27 juillet 1909, El. de Rilly aux Oies, Rec. p. 763.

(6) Cons. d'Etat 7 janvier 1905, El. de Thiron, Rec. p. 15.

du receveur de l'enregistrement mis en congé au début de l'année de l'élection et qui se trouve en non activité au moment de l'élection alors que depuis sa mise en congé son service a été assuré par un autre agent (1).

Le juge appliquera une jurisprudence analogue à l'égard des entrepreneurs de services communaux pour apprécier leur éligibilité au Conseil municipal ; il aura à examiner non seulement le caractère du lien de subordination mais aussi son existence au moment de l'élection.

Pour apprécier le caractère du lien de subordination rattachant l'individu à la personne publique, le juge aura à en rechercher la nature juridique ; les entrepreneurs de services publics communaux sont inéligibles au Conseil municipal ; ainsi décidé à l'égard de l'entrepreneur des travaux d'entretien des chemins vicinaux de la commune (2), et de l'adjudicataire du service de pesage qui doit veiller à la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids (3).

Mais si l'entreprise ne constitue pas l'exploitation d'un service, ou si le service entrepris n'est pas rémunéré sur le budget communal, l'individu est éligible.

Il n'y aura pas service lorsqu'il ne s'agira que de l'exécution de travaux ; réfection d'une charpente d'école (4), adjudication d'un lot de boues (5). Le service parfois

(1) Cons. d'Etat 7 février 1914, El. de Moustiers, Rec. p. 163.

(2) Cons. d'Etat 10 juillet 1906, El. de Bussière Buffy, Rec. p. 647.

(3) Cons. d'Etat 1^{er} août 1913, El. d'Aunac, Rec. p. 945.

(4) Cons. d'Etat 18 novembre 1912, El. de Champagne, Rec. p. 1068.

(5) Cons. d'Etat 27 janvier 1905, El. de Brouillet, Rec. p. 81.

ne sera pas considéré comme service public: ce sera le cas du cultivateur chargé par la commune d'entretenir le taureau communal choisi par le Conseil (1). Le service public n'étant que l'accessoire d'une entreprise n'ayant pas le caractère d'un service public ne pourra pas créer d'inéligibilité ; il en est ainsi du service de nettoyage accessoire de l'adjudication des droits de places (2). Une solution analogue s'impose lorsque le service, bien qu'ayant le caractère de service public, n'est pas rémunéré sur le budget communal : l'entrepreneur chargé de l'entretien des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun étant rémunéré sur le budget départemental qui groupe les dépenses de ces chemins, sera considéré comme éligible au conseil municipal de la commune sur le territoire de laquelle passent les chemins qu'il entretient (3).

Le juge aura également à apprécier l'existence du lien de subordination au moment de l'élection. Le juge de l'élection a eu à préciser les conditions dans lesquelles l'entrepreneur cédant pouvait être considéré comme éligible ; la cession doit être intervenue avant les élections, être définitive et avoir été acceptée par les autorités compétentes (4). De plus, il faut que cette cession soit telle qu'aucun lien

(1) Cons. d'Etat 26 novembre 1908, El. de Sauvigney les Pesmes, Rec. p. 959.

(2) Cons. d'Etat 7 avril 1905, El. de Fontaine le Dun, Rec. p. 350.

(3) Cons. d'Etat 1^{er} août 1913, El. de Larchamp, Rec. p. 945.

(4) Cons. d'Etat 8 février 1909, El. de Mikla, Rec. p. 151 (cession tardive).

Cons. d'Etat 22 mars 1909, El. d'Avoudrey, Rec. p. 321 (cession acceptée).

Cons. d'Etat 22 juillet 1909, El. d'Arette, Rec. p. 719 (cession non approuvée).

de droit direct ou indirect ne subsiste entre l'entrepreneur cédant et la commune (caution solidaire) (1).

Enfin, le juge aura parfois à faire une application analogue de cette jurisprudence pour apprécier ceux qui étant « indigents » ne peuvent être élus au Conseil municipal. Les décisions demanderont ici un travail d'interprétation des textes ; seront éligibles tous ceux qui ne sont pas dispensés de subvenir aux charges de la commune (2), alors même qu'ils auraient reçu des secours à titre accidentel (3), seront inéligibles ceux qui auront reçu des secours du bureau de bienfaisance (4) (c'est l'application du texte lui-même) ou d'un bureau d'assistance (5) (c'est une interprétation qui s'imposait). Leur inéligibilité subsisterait alors même qu'ils auraient demandé leur radiation des listes de secours avant l'élection (6).

En dehors de l'appréciation des rapports du candidat avec la personne publique qu'il veut représenter, le juge a eu à tenir compte de la situation personnelle de certains candidats ; nous faisons allusion à la jurisprudence relative à la situation de domestique attachée à la personne qui jusqu'à la loi du 30 janvier 1930 était une cause d'inéligibilité : le juge avait eu à décider notamment que pouvaient

(1) Cons. d'Etat 25 avril 1913, El. de Saint-Jouin de Blavou, Rec. p. 477.

Cons. d'Etat 29 mai 1914, El. de St-Jouin-de-Blavou, Rec. p. 678.

Cons. d'Etat 23 janvier 1905, El. de Bouchon, Rec. p. 69.

(2) Cons. d'Etat 10 mars 1913, El. de St-Genès de Champespe, Rec. p. 330.

(3) Cons. d'Etat 9 juin 1909, El. d'Hilfaut, Rec. p. 566.

(4) Cons. d'Etat 25 novembre 1908, El. de Longefoy, Rec. p. 958.

(5) Cons. d'Etat 5 janvier 1912, El. de Péronne, Rec. p. 13.

(6) Cons. d'Etat 21 mai 1920, El. de Courcelles-s-Aire, Rec. p. 536.

être élus au conseil municipal le régisseur d'une propriété habitant une maison séparée (1), les ouvriers agricoles (2), et les gardes particuliers (3).

Dans tous ces domaines, le juge a eu à accomplir un travail d'appréciation, ou plutôt d'application des règles légales précises à des cas particuliers. Il n'y avait, en fait et en droit, aucune difficulté relative à la compétence ; le juge dans ce travail d'appréciation était sans conteste possible, dans les limites de ses pouvoirs.

Le contrôle des conditions d'exercice que doivent remplir les candidats offre par contre certaines difficultés qui vont nous permettre de préciser l'étendue des pouvoirs du juge de l'élection.

Pour certaines élections administratives, les candidats doivent remplir des conditions d'exercice pour être élus dans une circonscription déterminée ; il faut que le candidat ait un lien avec la circonscription ; lien juridique ou matériel. Le contrôle du juge de l'élection devra s'exercer sur l'existence de ce lien ; en vertu du principe d'indépendance des juridictions, il pourra prendre certaines décisions relatives à des situations de droit et de fait dont le contentieux relève normalement d'un autre juge ; les décisions du juge de l'élection n'auront d'ailleurs aucune portée positive autre que celle de reconnaître ou de refuser à un individu le droit d'être élu dans telle circonscription.

(1) Cons. d'Etat 10 mars 1913, El. de Siest, Rec. p. 330.

(2) Cons. d'Etat 27 janvier 1909, El. de Bouvancourt, Rec. p. 90.

(3) Cons. d'Etat 5 mars 1909, El. de Buzancy, Rec. p. 240.

Cons. d'Etat 30 mai 1913, El. de Loubaresse, Rec. p. 594.

Le candidat doit faire preuve d'un certain lien juridique avec la circonscription dans laquelle il se présente : si les candidats doivent avoir la capacité électorale, ils doivent aussi justifier qu'ils sont inscrits sur une liste électorale de la circonscription, ou « qu'ils devaient y être inscrits avant l'élection » (art. 6 de la loi du 10 août 1871) ; ils peuvent également avoir à justifier qu'ils sont inscrits au rôle d'une contribution directe ou « qu'ils devaient y être inscrits » au moment de l'élection (ibid.). Ainsi, au prime abord, le juge de l'élection, étant juge de l'éligibilité, devra trancher des questions de capacité électorale et d'inscription sur la liste qui, en principe, relèvent du juge judiciaire ; il devra aussi décider de l'imposition d'un candidat aux contributions directes et empiéter ainsi sur la compétence du juge de l'impôt ; en réalité, il n'en est rien ; l'examen du juge de l'élection doit se limiter à l'appréciation de l'aptitude administrative de l'éligibilité ; les recherches qu'il sera obligé de faire à l'égard de l'inscription sur la liste électorale, ou sur le rôle des contributions, n'auront aucune autre portée positive que celle de consacrer ou refuser l'éligibilité à un candidat.

A l'égard de la liste électorale, le juge de l'élection ayant à résoudre une question d'éligibilité, pourra aussi bien décider qu'un non inscrit, qui justifie de son droit, doit être considéré comme éligible, que refuser l'éligibilité à un candidat inscrit, lorsqu'il estimera que cette inscription est illégale et injustifiée. Le juge de l'élection devra donc décider, au regard de l'éligibilité, si le candidat devait ou non être inscrit sur la liste électorale. Ces décisions ne donneront ni ne retireront le droit de vote, mais

elles décideront de la question de savoir si le candidat est éligible (1-2).

Une jurisprudence analogue existe en matière de contributions directes. Le juge de l'élection a d'abord eu à refuser l'assimilation de toutes les contributions directes aux « quatre vieilles » qui seules étaient visées par les textes ; c'est ainsi qu'il n'a pas reconnu éligibles ceux qui justifiaient être contribuables, soit au titre de l'impôt sur les chevaux ou voitures (3), ou de l'impôt sur les chiens (4) ; l'assimilation a par contre été reconnue à l'égard de l'impôt général sur le revenu (5). Mais l'aptitude à être élu ne peut être reconnue que si le candidat se trouve personnellement tenu à l'égard de l'impôt ; c'est ainsi qu'est éligible l'héritier d'une parcelle encore dans l'indivision (6) ; il en va de même du mari d'une femme propriétaire d'immeubles situés dans la commune alors qu'il est marié sous le régime de la communauté réduite aux acquets ; le mari

(1) Cf. Laferrière, *op. cit.* 11, 334. Cons. d'Etat 12 mai 1882, El. de Boynes.

Cons. d'Etat 2 juillet 1920, El. de Honouard, Rec. p. 661.

Cons. d'Etat 18 juin 1920, El. de Cuverville-sur-Yères, Rec. p. 610.

(2) Il est intéressant de mettre en parallèle les pouvoirs du juge de l'élection, à l'égard de la liste électorale suivant que son examen porte sur une question relative à l'électorat ou à l'éligibilité ; s'il s'agit de l'électorat la liste s'impose de façon absolue au juge de l'élection à la seule exception des cas où un texte précis permet au juge de refuser le droit de vote à un électeur qui en est légalement privé.

S'il s'agit de l'éligibilité le juge de l'élection qui a pleins pouvoirs pour décider de l'aptitude administrative qui est l'éligibilité n'a pas en principe à tenir compte des décisions de la liste.

(3) Cons. d'Etat 29 décembre 1908, El. de Planfoy, Rec. p. 1110.

(4) Cons. d'Etat 29 décembre 1908, El. de Duvi vier, Rec. p. 1110.

(5) Cons. d'Etat 23 juillet 1920, El. d'Arpajon, Rec. p. 762.

(6) Cons. d'Etat 16 décembre 1907, El. de Castandët, Rec. p. 959.

est impossible comme chef de la communauté (1). Mais le paiement d'impôt, en l'acquit du propriétaire, par les locataires ou fermiers, ne confère pas l'éligibilité (2), alors même que ces derniers seraient détenteurs d'une promesse de vente (3). Le juge de l'élection jouit ici de pleins pouvoirs et il pourra reconnaître l'éligibilité à un candidat alors que ce dernier se bornerait à justifier qu'il *aurait dû* être imposé (4). Mais il va de soi que cette décision ne se traduit pas par l'inscription du candidat au rôle de la contribution qu'il aurait dû acquitter.

Dans le même ordre d'idées, le juge aura également à préciser les conditions d'existence du lien matériel dont doivent faire preuve les candidats dans certaines élections ; c'est la question des élus « forains ». Le Conseil municipal doit, en effet, comprendre une majorité de membres résidents ; le juge aura à apprécier le caractère de la résidence ; il n'est d'ailleurs nullement question ici de domicile. La solution des litiges est laissée à la libre appréciation du juge de l'élection ; aussi n'est-il pas rare de voir des décisions contradictoires : a été considéré comme forain un notaire résidant pendant la saison d'été dans une commune, alors que son étude était située dans une autre commune (5), par contre un avoué d'instance qui, en dehors de la ville où il exerce sa profession, possède dans une autre commune

(1) Cons. d'Etat 6 décembre 1912, El. de Ste-Christie d'Armagnac, Rec. p. 1163.

(2) Cons. d'Etat 12 novembre 1912, El. de St-Pierre de Lamps, Rec. p. 1085.

Cons. d'Etat 3 février 1909, El. de Rainfreville, Rec. p. 131.

(3) Cons. d'Etat 11 juin 1909, El. du Meux, Rec. p. 574.

(4) Cons. d'Etat 1^{er} mars 1909, El. d'Arthez d'Armagnac, Rec. p. 232.

(5) Cons. d'Etat 7 janvier 1905, El. de Myans, Rec. p. 13.

une habitation qu'il occupe avec sa famille pendant quatre mois de l'année, a été considéré comme résidant dans cette dernière commune (1).

Ainsi l'étude du contrôle que le juge de l'élection exerce sur l'éligibilité nous a-t-elle permis de préciser l'étendue de sa compétence fondée sur le principe de l'indépendance des juridictions : il en sera de même, mais dans une moindre mesure, avec l'étude du contrôle de l'incompatibilité qui a donné lieu à une jurisprudence moins abondante et moins intéressante.

2° *Contrôle de l'incompatibilité.* — L'incompatibilité n'est pas une inaptitude à être élu, mais à cumuler avec le mandat que l'on veut obtenir le poste qu'on occupait antérieurement.

Les règles des incompatibilités concernant les assemblées locales ont fait l'objet de textes très précis ; le juge n'aura qu'à les appliquer si des litiges se présentent : la jurisprudence n'offre à ce point de vue aucun caractère original.

Nous ne retiendrons que le cas d'incompatibilité spécial aux communes de plus de 500 habitants. L'article 35 de la loi municipale dispose : « Dans les communes de 501 habitants et au-dessus les ascendants, les descendants, les frères et alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres d'un même conseil municipal. » Si le cas se présente, la préférence est déterminée par l'ordre du tableau du conseil municipal ; si les deux candidats parents ou alliés entre eux étaient élus avec le même nombre de

(1) Cons. d'Etat 29 mars 1905, El. de Rouffignac, Rec. p. 320.

voix, la préférence serait donnée au plus âgé. Sans avoir à trancher de questions d'état, le juge de l'élection a eu à apprécier des cas d'espèces pour apprécier la parenté ou l'alliance ; ainsi n'ont pas été considérés comme alliés les deux maris non parents de deux sœurs (1), ou encore le mari d'une femme, fille naturelle de la mère d'un autre conseiller (2).

Ainsi, dans son appréciation de l'inéligibilité et des incompatibilités, le juge de l'élection jouit-il de pouvoirs très étendus. Sa compétence se justifie par le principe d'indépendance des juridictions ; il est libre de tenir compte de tous les éléments nécessaires pour étayer ses décisions relatives à l'éligibilité d'un candidat.

Si étendue que soit sa compétence et quelque importantes que soient les applications que doit recevoir ici le principe d'indépendance des juridictions, le juge de l'élection ne saurait violer un autre principe fondamental : celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires ; dans bien des cas, le juge de l'élection devra surseoir à statuer jusqu'à ce que la solution de la question dite « préjudicielle » soit donnée par la juridiction compétente.

b) *Limites des pouvoirs du juge concernant le contrôle de l'élu.* — Le contrôle de l'élu pose ainsi tout un ensemble de questions qui, en principe, relèvent du juge de l'élection, puisque l'éligibilité est une aptitude d'ordre administratif.

Mais dans de nombreux cas, le litige demandera que soit élucidée une question qui relève de la compétence des

(1) Cons. d'Etat 6 mai 1921, El. de Château Arnoux, Rec. p. 445.

(2) Cons. d'Etat 27 mai 1909, El. de Tuzaguet, Rec. p. 554.

tribunaux de l'ordre judiciaire. C'est le jeu des questions préjudicielles en application du principe de la séparation des pouvoirs et plus spécialement du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Nous allons étudier à l'égard du contentieux électoral le domaine et le mécanisme des questions préjudicielles, cet examen nous donnera la limite précise de la compétence du juge de l'élection.

1° *Domaine des questions préjudicielles.* — Les questions préjudicielles n'auront pas un caractère spécial dans le contentieux électoral ; aussi, ne les traitons-nous que pour délimiter la frontière de ce contentieux à l'égard de la compétence judiciaire.

Comme en toute autre matière, il faut qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour qu'il y ait question préjudicielle, c'est-à-dire pour que la juridiction saisie soit obligée de surseoir à statuer et de renvoyer devant la juridiction compétente en vue d'obtenir la solution de la difficulté.

Il faut tout d'abord qu'il s'agisse d'une question échappant à la compétence du juge de l'élection : question mettant en cause des droits civils ou civiques : domicile (1), nationalité, âge (2), indignité ou incapacité civile (3), alliance (4). Il faut encore que la solution de la question

(1) Cons. d'Etat 25 novembre 1910, El. de Bourganeuf, Rec. p. 840.
Cons. d'Etat 24 juin 1908, El. de Bonnétable, Rec. p. 676.

(2) Cons. d'Etat 6 février 1905, El. de Nieul, Rec. p. 130.

(3) Cons. d'Etat 19 janvier 1910, El. de Bercenay-en-Othe, Rec. p. 46.

(4) Cons. d'Etat 25 février 1905, El. de la Baroche-sous-Lucé, Rec. p. 210.

intéresse directement le litige en instance devant le juge de l'élection. Ainsi n'y aura-t-il jamais lieu à question préjudicielle relative au domicile d'un candidat, en matière d'élection communale puisque le domicile seul ne confère pas l'éligibilité (1). De même a-t-il été décidé que le Conseil de Préfecture n'avait pas à surseoir à statuer à l'égard d'un failli prétendant être en instance de réhabilitation ; en effet, il suffisait au juge de l'élection de savoir que lors de l'élection le candidat failli n'était pas réhabilité, pour prendre sa décision en connaissance de cause (2) ; l'instance en réhabilitation ne pouvait donc pas influencer sur la solution du litige concernant l'élection : il n'y avait donc pas là question préjudicielle ; il en aurait été différemment si le failli avait prétendu être réhabilité et s'il y avait eu doute sur sa qualité.

Il faut enfin, et c'est là la condition essentielle pour qu'il y ait question préjudicielle, que la solution de la difficulté demande la mise en œuvre d'un pouvoir d'appréciation.

Il n'y aura donc jamais lieu à question préjudicielle s'il s'agit seulement d'appliquer un texte précis ou un acte clair ; c'est ce qui a été jugé en matière de nationalité lorsqu'il apparaît nettement qu'au regard de la loi le candidat est français (3).

Il en va de même lorsqu'il s'agit de la vérification de l'âge du candidat, lorsque l'acte de l'Etat civil produit est clair et n'est pas contesté (4). La même solution s'impose en matière de parenté ou d'alliance lorsque la solution est

(1) Cons. d'Etat 11 juin 1909, El. du Meux, Rec. p. 574.

(2) Cons. d'Etat 29 novembre 1909, El. de Bourgneuf, Rec. p. 907.

(3) Cons. d'Etat 28 février 1913, El. de Paris, Rec. p. 296.

(4) Cons. d'Etat 6 janvier 1909, El. de Villar Et-Anselme, Rec. p. 9.

donnée par un acte à l'égard duquel on ne saurait élever aucun doute (1). Cette jurisprudence conduit d'ailleurs à d'autres applications ; il n'y aura pas lieu à question préjudicielle lorsque la difficulté ne visant pas une question d'interprétation de l'acte, ne porte que sur une erreur matérielle pouvant être rectifiée par voie d'enquête (2) ; il en est ainsi lorsque le candidat prétend être né 6 mois plus tôt que ne l'indique l'acte ; il ne critique pas l'acte lui-même mais entend prouver un fait.

Par contre le juge devra surseoir à statuer dès qu'il y aura doute, dès que l'acte sera obscur ou ambigu, ou que l'application des textes demande l'interprétation d'un juge. Les contestations relatives à la régularité des actes de l'Etat civil ne peuvent être résolues que par les tribunaux judiciaires (3). De même a formé question préjudicielle le point de savoir si la situation de failli excusé avant la loi du 4 mars 1889 équivalait à celle de liquidé judiciaire (4). Mais si la jurisprudence judiciaire est constante, la question ne saurait plus faire de doute, et le juge de l'élection n'a plus à surseoir à statuer ; c'est ce qui a été décidé à l'égard de la question de savoir si l'alliance de deux beaux-frères subsistait après le décès de la femme qui avait créé cette alliance ; la solution de cette difficulté demanda normalement le sursis à statuer du juge de l'élection (5). Mais on trouve des

(1) Cons. d'Etat 6 décembre 1912, El. de Ste-Eulalie, Rec. p. 1164.

(2) Cons. d'Etat 12 mars 1909, El. d'Auriac, Rec. p. 187.

Cons. d'Etat 29 avril 1908, El. de Lavalette, Rec. p. 457.

(3) Cons. d'Etat 6 février 1905, El. de Nieul, Rec. p. 130.

(4) Cons. d'Etat 6 janvier 1909, El. de Bercenay-en-Othe, Rec. p. 9.

Cons. d'Etat 19 janvier 1910, El. de Bercenay-en-Othe, Rec. p. 46.

Cf. également Cons. d'Etat 17 avril 1931, El. de l'Ile Rousse, Rec. p. 430.

(5) Cons. d'Etat 26 mai 1913, El. de Bassignac-le-Bas, Rec. p. 580.

décisions qui, se fondant sur une jurisprudence constante des tribunaux judiciaires, décident que le décès de la femme ne dissout pas l'alliance, considèrent que la question n'est plus douteuse et refusent de surseoir à statuer (1). Cette jurisprudence ne paraît cependant pas très juridique; car les tribunaux judiciaires ne sont pas liés par leurs décisions antérieures.

Ainsi précisé, le domaine des questions préjudicielles, reste la question de savoir comment est saisi le juge de renvoi.

2° *Mécanisme des questions préjudicielles.* — Le renvoi est prononcé par la juridiction saisie qui n'est pas compétente pour résoudre la question dont dépend le litige.

Mais le juge de renvoi est saisi par la partie la plus diligente : il doit l'être dans un certain délai ; s'il n'est pas justifié de la saisine dans le délai imparti, la requête est définitivement rejetée par la juridiction qui avait sursis à statuer (2), alors même que les protestataires produiraient un jugement ayant trait à la question soulevée mais qui n'aurait été provoqué ni par les protestataires ni par le candidat élu (3).

Le rappel succinct de ces règles de pure procédure nous a paru nécessaire pour préciser le jeu des questions préjudicielles. Ce mécanisme du sursis à statuer marque donc la limite de la compétence du juge de l'élection. Nous l'avons étudié à l'égard du contrôle qu'il exerce sur l'élu. C'est, en effet, en cette matière qu'il joue le plus fréquemment dans le contentieux électoral.

(1) Cons. d'Etat 28 avril 1909, El. de Cugnax, Rec. p. 430.

Cons. d'Etat 29 octobre 1920, El. de l'Isle-Adam, Rec. p. 893.

(2) Cons. d'Etat 1^{er} août 1913, El. de Bourganeuf, Rec. p. 944.

(3) Cons. d'Etat 14 avril 1908, El. de Chaudesaigues, Rec. p. 456.

Ainsi, l'étude des différents chefs de contrôle sur lesquels doivent porter les investigations du juge de l'élection nous a-t-elle permis de préciser l'étendue des pouvoirs des autorités juridictionnelles chargées du contentieux électoral ; nous avons poursuivi cette étude sur deux plans différents, celui des limites de la compétence du juge, celui de la portée de son examen. Il en résulte que le juge de l'élection est doté des pouvoirs les plus étendus que limitent seuls le principe de la séparation des pouvoirs et certaines règles organiques de notre contentieux administratif ; de plus, nous avons constaté l'importance laissée à sa seule appréciation des litiges ; il ne nous paraît pas exagéré de conclure que la solution dépend souvent de sa seule intuition.

Mais les autorités juridictionnelles ne sont pas seules à connaître du contentieux électoral ; nous avons vu qu'une part importante de ce contentieux revenait encore à des autorités administratives ; or, ces autorités ont-elles une compétence analogue à celle du juge ? Conduisent-elles leur examen d'une façon identique ? C'est ce qui nous reste à examiner.

II. — *ETENDUE DES POUVOIRS* *DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES* *CHARGÉES DU CONTRÔLE A POSTERIORI* *DES ELECTIONS*

Nous avons vu qu'une partie du contrôle des élections était déferée à des autorités administratives : essentiellement le Ministre. Nous n'avons pas à nous demander actuellement si en prenant les décisions relatives à ce contrôle, le Ministre fait œuvre juridictionnelle ou simplement administrative ; nous discuterons cet intéressant problème en

examinant la nature des pouvoirs des autorités chargées de ce contentieux ; l'étude de l'étendue des pouvoirs de ces autorités est purement objective ; nous nous bornons à constater.

Il est intéressant de préciser le titre auquel interviennent les autorités administratives dans le contrôle des élections. Apparemment, ce n'est qu'une branche restreinte du contrôle ; ce n'en est pas moins la voie de droit commun ouverte aux requérants ; en effet, dans notre organisation juridictionnelle administrative, le Conseil d'Etat est le juge de droit commun ; mais le contentieux ne peut être lié que par l'intermédiaire d'une décision administrative. C'est au titre de la « décision préalable » que Ministres et Préfets auront à intervenir dans le contrôle électoral. En fait, de nombreux textes sont venus consacrer la compétence des autorités juridictionnelles saisies en premier ressort ; mais la décision préalable prise par une autorité administrative reste nécessaire dès que le législateur n'en a pas autrement décidé. Par ailleurs, il est curieux de noter que certains textes consacrent la compétence du ministre ; dans le silence de la loi, la solution aurait été la même ; ces textes n'ont eu d'autre but que de préciser les modalités qui doivent entourer la genèse de ces décisions.

Différents traits spéciaux caractérisent l'organisation de ce contrôle aux mains des autorités administratives : remarque purement formelle mais qui a son importance ; aucune publicité n'est donnée à la jurisprudence suivie par ces autorités ; celles-ci ayant à résoudre pour la plupart du temps des litiges absolument identiques à ceux que doivent résoudre les autorités juridictionnelles seront tentées d'appliquer des solutions analogues ; il y a donc

en fait une influence de la jurisprudence des autorités juridictionnelles sur les décisions rendues par les autorités administratives en matière de contentieux électoral. Rappelons surtout que l'unité est maintenue par l'action du Conseil d'Etat qui connaît de toutes les décisions des autorités administratives, soit par la voie d'un recours de pleine juridiction, soit par la voie du recours en la forme du recours pour excès de pouvoir (art. 63, L. municipale), soit par la voie de la Cassation. Ainsi peut-on soutenir qu'il y a unité de jurisprudence entre les deux catégories d'autorités chargées du contentieux électoral.

L'étude de l'étendue des pouvoirs des autorités administratives chargées du contentieux électoral présente de grandes difficultés, en raison des textes spéciaux organisant les recours qui leur sont déférés ; il n'y a pas une organisation unique, mais la structure des recours varie presque avec chaque autorité ; cependant, il est possible de caractériser cette organisation par deux remarques essentielles : le principe d'indépendance qui, nous l'avons vu, détermine la limite positive de la compétence des autorités juridictionnelles, trouvera ici une application encore plus nette ; sans préjuger du caractère juridictionnel ou administratif de l'examen des autorités administratives chargées du contentieux électoral, il est aisé de concevoir qu'étant apparemment de simples organes faisant partie intégrante de l'administration, ces autorités jouiront d'une grande indépendance au regard des juridictions ayant des compétences parallèles. Mais, et c'est là le point essentiel du principe de la séparation des pouvoirs, qui doit trouver également ici une application normale, ne découleront pas des conséquences analogues à celles que nous avons relevées à l'égard des autorités juridictionnelles.

Sous le bénéfice de ces observations, nous allons essayer de préciser les caractères originaux de l'organisation du contrôle électoral délégué aux autorités administratives. Leurs décisions porteront évidemment sur des questions identiques à celles qui ressortissent des autorités de jugement : les grandes lignes du contrôle seront donc les mêmes ; ces autorités administratives auront les mêmes pouvoirs que les autorités de jugement à l'égard de la convocation des électeurs et du contrôle de l'opération elle-même ; l'administrateur chargé du contrôle de l'élection devra veiller au respect de la régularité et de la sincérité de l'opération (1).

L'originalité du contrôle des autorités administratives ne sera révélée que par des différences de détail que nous n'examinerons ici qu'à un point de vue purement objectif : nous nous réservons d'en tirer les conclusions qui s'imposent, en étudiant ci-après la nature juridique des pouvoirs de ces diverses autorités.

Les particularités de l'examen des autorités administratives sont relatives au contrôle de la composition du corps électoral et au contrôle du résultat de l'opération.

A. Etendue des pouvoirs de contrôle sur la composition du corps électoral

Il s'agit d'examiner ici les pouvoirs de l'autorité administrative sur la confection de la liste électorale.

La solution de ce premier ordre de difficultés est donnée, à l'égard des autorités juridictionnelles, par une application pure et simple du principe de la séparation des pouvoirs ; la capacité électorale relève des lois politiques, et son

(1) Cons. d'Etat 24 mars 1922, sieur Marcoux, Rec. p. 277.

contentieux est judiciaire en raison de son caractère individuel. Le juge de l'élection ne peut donc connaître d'aucun litige individuel relatif à une inscription sur la liste électorale.

A l'égard des autorités administratives, on peut toujours poser en règle générale que les difficultés seront résolues en appliquant le principe de la séparation des pouvoirs; mais les applications seront beaucoup plus délicates en raison des structures différentes des élections déferées aux autorités administratives ; nous allons procéder en prenant des exemples-types, car notre étude ne comporte pas l'examen détaillé de chacun des recours déferés à des autorités administratives.

Il est aisé de trouver parmi le nombre des recours déferés aux autorités administratives des exemples présentant une organisation très analogue, pour ne pas dire identique, à celle que nous a révélée l'étude des recours relevant d'autorités juridictionnelles.

Il en est ainsi notamment des élections des délégués au Conseil supérieur des colonies ; nous avons vu que le contentieux de ces élections était déferé au Ministre des Colonies qui ne pouvait prendre sa décision qu'après l'avis du comité consultatif du contentieux du Ministère. La capacité électorale est reconnue par l'inscription sur une liste permanente dont la révision est annuelle (Art. 8 à 16 du Déc. du 30 avril 1929). Les contestations relatives à l'inscription sur la liste sont portées en premier ressort devant le fonctionnaire qui a opéré la révision : maire ou chef de circonscription. L'appel de ces décisions peut être porté soit devant le juge de paix, soit devant le président du tribunal civil, soit devant une commission spéciale composée d'un administrateur assisté de deux citoyens français. Le conten-

tieux de la liste est donc distinct de celui des élections, car la capacité électorale à l'égard du Conseil supérieur des colonies est analogue à la capacité électorale relative aux élections d'assemblées administratives métropolitaines ; elle relève des droits civils. C'est une simple application du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Nous trouvons un exemple plus curieux mais qui n'a plus d'ailleurs qu'une portée documentaire, dans l'organisation des contentieux relatifs aux élections aux Conseils presbytéraux, réglementé par le décret du 12 avril 1880 (1). Ces élections n'existent plus en tant qu'élections officielles depuis la loi de séparation des Eglises et de l'Etat. L'organisation contentieuse de ces élections faisait une distinction très nette entre les recours dirigés contre les opérations électorales, et ceux relatifs aux inscriptions sur le registre électoral. Les premiers étaient déférés soit directement au Ministre des Cultes, soit au Consistoire, dont les décisions étaient soumises au Ministre ; les seconds concernant la capacité électorale étaient normalement portés devant les juridictions judiciaires (tribunal civil, Cour de Cassation) mais en tant qu'ils portaient sur les conditions civiles de l'électorat ; si, au contraire, ils portaient sur les conditions religieuses, on considérait qu'ils se référaient à une capacité d'ordre administratif et l'application du principe de la séparation des pouvoirs avait conduit à en donner connaissance au Ministre des cultes, soumis par la voie de l'appel au Conseil d'Etat (2) : ainsi, dans ce cas particulier, le con-

(1) Cf. Laferrière, *op. cit.* 11 p. 386.

(2) Cons. d'Etat 17 avril 1885, Consistoire de Paris, Rec. p. 410.

Cons. d'Etat 29 décembre 1893, Laune, Rec. p.

Cons. d'Etat 19 janvier 1894, Jolly, Rec. p.

tentieux de l'inscription sur le registre électoral, se trouvait-il réparti logiquement entre les autorités administratives et judiciaires.

Quoiqu'il en soit de ces particularités de détails, on peut poser en principe que dès que la capacité électorale est d'ordre individuel, le principe de la séparation des pouvoirs exige la distinction du contentieux de la liste et du contentieux des opérations, alors même que le contentieux électoral est porté devant une autorité administrative.

Il est des élections où la capacité électorale n'est plus d'ordre individuel ; ces élections exigeront en général la rédaction d'une liste reconnaissant le droit de vote. Mais le contentieux ne sera plus judiciaire.

Il en est ainsi des élections au Conseil National Economique : il s'agit en réalité du choix des organisations les plus représentatives de chaque catégorie de groupements devant figurer au sein du Conseil National ; ces organisations sont désignées par le Gouvernement sur proposition du ministre du travail ; il n'y a plus ici de capacité d'ordre individuel : c'est une aptitude administrative, puisque le Gouvernement est seul maître de la désignation ; on conçoit cependant que ce choix puisse donner lieu à des contestations : il fallait organiser un contentieux. Le texte prévoit que ce sera le Conseil National Economique lui-même qui statuera sur les contestations à ce sujet (1).

Il en est notamment de même des élections au Conseil de l'Enseignement primaire ; l'article 81 du décret du 23 août 1902 dispose que ne sont admis à prendre part au vote que les instituteurs ou institutrices en exercice ; la question de savoir si tel individu est ou non en exercice au moment

(1) Cf. J. Cahen Salvador : *La représentation des intérêts*, p. 127.
Cf. Gilbert Dauphin : *L'administration consultative centrale*, p. 300.

du scrutin doit être résolue par le juge de l'élection qui se trouve ici avoir une compétence s'étendant à toutes les questions d'électorat ou d'éligibilité (1) ; l'électorat en cette matière ne relève plus des droits civiques mais uniquement de la situation administrative de l'individu.

Cette particularité est logique ; le principe de la séparation des pouvoirs n'exigeait nullement ici l'organisation d'un contentieux judiciaire pour statuer sur cette aptitude à désigner des membres délégués au Conseil National.

Ainsi, le contrôle électoral déferé aux autorités administratives obéit-il aux mêmes principes que le contentieux électoral déferé à des autorités juridictionnelles ; mais la structure des élections étant parfois différente exige des applications particulières de ces pouvoirs.

*B) Etendue des pouvoirs de contrôle
sur le résultat de l'opération*

Reste à préciser l'étendue des pouvoirs de contrôle des autorités administratives sur le résultat des opérations. La seule particularité intéressante est relative au contrôle de l'élu.

Nous avons vu que le juge de l'élection devait surseoir à statuer dès que la solution du litige exigeait l'interprétation d'un acte ou d'une règle légale échappant à sa compétence. Le jeu des questions préjudicielles s'impose-t-il de même aux autorités administratives ?

Nous constatons qu'il n'en est rien. Or, la question préjudicielle est un mécanisme qui a pour but de maintenir les deux ordres de juridictions dans les limites de leur com-

(1) Cons. d'Etat 2 décembre 1921, El. au Conseil de l'Enseignement primaire à la Guadeloupe, Rec. p. 1000.

pétence : cette constatation essentielle sera un des éléments nécessaires à la discussion relative à la nature juridique des pouvoirs des autorités administratives. L'absence de question préjudicielle en matière de contrôle électoral se constate également en Belgique, où tous les litiges sont déférés à des autorités administratives. L'autorité chargée du contrôle électoral statue sur les difficultés qui, normalement, relèveraient du juge judiciaire notamment sur les questions de domicile.

En France, il est certain que le mécanisme des questions préjudicielles ne s'impose pas au Préfet, saisi des recours prévus par l'article 63 de la loi municipale. Or, nous avons vu que la jurisprudence avait décidé que certaines élections n'avaient pas d'autre contentieux que celui organisé par l'article 63 de la loi municipale. Le Préfet n'a donc pas à surseoir à statuer. Cette solution doit être étendue à tous les recours qui en premier ressort relèvent d'une autorité administrative.

Mais les décisions de ces autorités peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat qui est une juridiction ; les raisons qui écartent le sursis à statuer n'existent plus ; la question préjudicielle jouerait devant le Conseil d'Etat qui serait contraint de surseoir à statuer jusqu'à sa solution.

Ainsi, l'organisation des recours portés devant les autorités administratives n'est-elle pas sensiblement différente de celle des recours déférés à des autorités juridictionnelles. Nous aurons à voir cependant si les particularités relevées ne peuvent pas nous donner d'utiles indications sur la nature juridique des pouvoirs dont jouissent ces autorités.

Avant d'aborder ce problème, il nous reste à préciser le mécanisme de ces différents recours, à examiner la mise en œuvre des pouvoirs de ces diverses autorités.

DEUXIÈME PARTIE

Mise en œuvre des pouvoirs de l'organe de contrôle a posteriori des opérations électorales

L'étude de la mise en œuvre des pouvoirs de l'organe de contrôle des opérations électorales évoque trois problèmes différents :

1° Le premier est relatif à la saisine de l'organe de contrôle : nous aurons à examiner les règles qui président à la saisine des autorités juridictionnelles et à celles des autorités administratives chargées du contentieux électoral. Nous opposerons le système de la requête à la saisine d'office. Nous étudierons en contrepartie de ces règles les cas de dessaisissement de ces organes.

2° Le second problème concerne l'examen du litige par l'organe saisi ; nous aurons à comparer dans leur forme et dans leur fond les examens des litiges conduits par les deux différentes catégories d'autorités (juridictionnelles et administratives).

3° Nous aurons enfin à traiter de la décision prise par l'organe de contrôle des élections.

I. — *DE LA SAISINE ET DU DESSAISISSEMENT DES ORGANES DE CONTROLE DES ELECTIONS*

Le contentieux électoral présente des particularités remarquables tant à l'égard de la saisine que du dessaisissement des organes de contrôle.

La structure du recours paraît différente suivant qu'il s'agit du contrôle exercé par une autorité juridictionnelle ou administrative ; nous aurons à apprécier dans la suite si ces différences caractérisent la nature même des pouvoirs de ces autorités.

A. *De la saisine des autorités de contrôle*

L'examen le plus superficiel de notre contentieux électoral révèle deux types très différents de saisine ; dans certains cas, l'autorité ne pourra examiner le litige que si elle en est saisie par requête ; dans certains autres, elle pourra examiner d'office le litige, sans qu'aucune contestation n'ait donné lieu à la rédaction d'une requête ; le premier type correspond à la saisine des autorités juridictionnelles, le second à la saisine des autorités administratives. Cette particularité ne doit pas d'ailleurs être prise comme le signe de la nature juridique du contrôle exercé par ces diverses autorités.

Certains auteurs l'enseignent, il est vrai (1), mais à tort selon nous ; sans entreprendre ici la discussion que nous nous réservons de développer par la suite concernant la nature des pouvoirs des autorités chargées du contentieux électoral, nous éprouvons la nécessité de préciser dès maintenant la portée des règles de la saisine. S'il est exact que

(1) Cf. Jacquelin, Cours 1932-1933.

le juge ne peut en principe être saisi que par voie de requête ou d'assignation, il est cependant des cas où le contrôle d'une autorité ayant un caractère juridictionnel incontestable s'exerce d'office ; nous n'en voulons pour exemple que le contrôle des comptes des comptables exercé par la Cour des Comptes. Par contre, il est certaines formes administratives de contentieux qui exigent la saisine de l'organe par voie de requête ; il en est ainsi en Belgique où le contrôle électoral est en premier ressort déferé à la « députation permanente », émanation du Conseil provincial et en second ressort au Roi.

Quoiqu'il en soit, en droit positif français, la saisine par requête des autorités juridictionnelles chargées du contentieux électoral paraît s'opposer à la saisine d'office possible des autorités administratives ; nous aurons d'ailleurs à examiner si le juge de l'élection, saisi par requête, ne connaît pas, lui aussi, dans une certaine mesure, la saisine d'office ; en d'autres termes si, une fois saisi par voie de requête, le juge peut, sans décider *ultra petita*, examiner des points du litige non visés directement par la requête.

Nous allons donc étudier les champs respectifs d'application de la requête préalable et de la saisine d'office dans notre contentieux électoral.

I° DE LA REQUÊTE

Nécessaire à l'égard des autorités juridictionnelles (Conseil de Préfecture - Conseil de Contentieux des Colonies) la requête sera également le moyen de droit commun pour saisir les autorités administratives chargées du contentieux électoral. (Ministre-Préfet)

L'étude de la requête pose essentiellement la question de sa recevabilité ; en nous fondant sur la jurisprudence du

Conseil d'Etat, nous allons examiner successivement les qualités que doit présenter la requête : capacité, intérêt du requérant, règles de délais et de forme.

a) *Capacité*. — Les questions relatives à la capacité nécessaire pour intenter le recours électoral seront aisément réalisées ; en dehors des particuliers intéressés, certaines autorités administratives pourront intenter le recours ; nous aurons à déterminer quelles sont ces autorités.

La capacité pour intenter le recours électoral ne présente aucune particularité à l'égard des particuliers.

En principe seuls des individus seront intéressés : les incapacités de droit civil n'auront pas à jouer ici : ni les femmes, ni les mineurs, n'ont intérêt à intenter le recours électoral ; pas d'intérêt, pas d'action. Quant aux interdits, ou aux individus pourvus de conseil judiciaire, il faudrait leur appliquer les règles de droit commun.

Les personnes morales de droit privé n'auront pas en général à intenter de recours électoral ; il se peut cependant qu'elles aient à prendre part à certaines élections (notamment désignation des membres délégués au Conseil National Economique). Il faut donc leur reconnaître la capacité d'intenter le recours électoral ; on suivra les règles ordinaires pour déterminer les organes sociaux compétents pour décider de l'action.

Mais en dehors des particuliers, certaines autorités administratives sont capables d'intenter le recours électoral.

Le contrôle s'exerçant ici par voie contentieuse, ce sera en principe le Préfet représentant du pouvoir central, qui

aura compétence pour intenter le recours (art. 40, § de la Loi municipale). Il le fera d'ailleurs en pleine liberté, sans avoir à être autorisé par le Conseil général. Il aura ainsi pleine compétence aussi bien à l'égard du recours électoral ordinaire, qu'à l'égard du recours spécial porté devant le Conseil de Préfecture, en vue de l'annulation des opérations irrégulières de révision de la liste électorale. Le Préfet sera également compétent pour appeler d'une décision du Conseil de Préfecture dans une instance où il aura été partie.

A défaut du Préfet, le Ministre, son supérieur hiérarchique, pourra l'intenter ; il est seul compétent ; le Directeur d'un Ministère ne le serait pas (1). Cela précise le caractère de contrôle des recours intentés par les autorités administratives. On serait même tenté d'y voir l'explication de la saisine d'office dont jouit notamment le Ministre à l'égard des recours qui relèvent de son contrôle. Le Ministre est toujours libre d'intenter le recours électoral ; lorsqu'il est lui-même compétent, ce pouvoir de tutelle se transforme logiquement en pouvoir d'examen d'office.

Ainsi, les questions relatives à la capacité nécessaire pour intenter le recours électoral ne présentent-elles pas de difficultés.

b) *Intérêt.* — Par contre, la notion d'intérêt dont doit faire preuve le requérant en matière de contentieux électoral présente des particularités remarquables.

Il est à noter tout d'abord que cette notion d'intérêt est entièrement distincte de celle de « droit violé », fondement des actions de pleine juridiction. On peut sur ce point faire un rapprochement très net entre le contentieux élec-

(1) Cons. d'Etat 29 juillet 1907, El. de Pont Sainte-Maxence, Rec. p. 752.

loral et le recours pour excès de pouvoir, en ce sens que la requête visera l'opération électorale elle-même — ce sera un procès fait à l'opération — sans que jamais le requérant puisse prendre des conclusions à fin d'indemnité.

La grande extension donnée à cette notion d'intérêt permet un contrôle efficace des opérations électorales. Mais la requête ne sera recevable que si elle présente un intérêt spécialisé ; le citoyen, en tant que tel, n'est pas admis à intenter n'importe quel recours électoral. Le droit positif français ignore l'action populaire du droit romain.

L'étude de l'intérêt du requérant doit d'ailleurs être faite à un double point de vue : au regard de la personne même du requérant et au regard du contenu de la requête.

1° Intérêt au regard de la personne même du requérant.

— Cette étude doit être conduite tant à l'égard de l'instance que de l'appel.

Ainsi que nous l'avons vu, pourront, en instance, intenter le recours électoral, non seulement certains particuliers, mais aussi des autorités administratives déterminées.

Les particuliers pouvant intenter le recours sont en instance les électeurs, les candidats et les membres du corps objet de l'élection ; il est évident que ceux qui ont qualité pour intenter le recours électoral peuvent également donner mandat ; mais le tiers sans mandat, serait-il avocat ou avoué, n'aurait pas qualité pour se pourvoir (1).

Les règles que nous venons d'énoncer sont consacrées par une abondante jurisprudence : en voici quelques exemples.

(1) Cons. d'Etat 6 janvier 1909, El. de Relizane, Rec. p. 10.

Ont été considérés comme recevables : des requêtes signées par des électeurs (1), alors même qu'elles auraient été également signées par des non électeurs (2) — des requêtes présentées par des comités électoraux, dès lors que les présidents par des comités sont électeurs (3) — des requêtes présentées par des électeurs inscrits sur la liste par décision du juge de paix, alors même que le jugement de paix a été déféré à la Cour de Cassation, pourvu qu'au moment de l'introduction de la requête devant le juge de l'élection, le jugement de paix ne soit pas encore infirmé par la Cour Suprême (4) — des requêtes prétendues anonymes, dès lors qu'étant insérées dans le procès-verbal des élections, elles ont été signées par les membres du bureau électoral (5). De même, ont été reconnues recevables les requêtes signées par des candidats ou des éligibles (6).

Par contre ont été déclarées irrecevables : les requêtes signées par des individus qui ont été privés de leurs droits d'électeurs (7), alors même qu'ils feraient preuve devant le juge de l'élection de leur droit à être inscrits (8), les requêtes signées par des individus qui n'étant ni électeurs, ni membres de l'assemblée, objet des élections, et qui ont déclaré ne pas se porter candidats au 2^e tour du scrutin (9).

(1) Cons. d'Etat 4 juin 1920, El. de Bilhères, Rec. p. 563.

(2) Cons. d'Etat 21 avril 1913, El. d'Anhau, Rec. p. 436.

(3) Cons. d'Etat 10 février 1905, El. d'Aimargues, Rec. p. 144.

(4) Cons. d'Etat 14 février 1913, El. de Sigean, Rec. p. 220.

(5) Cons. d'Etat 10 février 1905, El. de Vallon, Rec. p. 144.

(6) Cons. d'Etat 31 janvier 1914, El. de St-André-de-Songonis, Rec. p. 139.

(7) Cons. d'Etat 12 mai 1909, El. d'Ain m'Lila, Rec. p. 485.

Cons. d'Etat 18 mars 1912, El. d'Olmato, Rec. p. 395.

(8) Cons. d'Etat 27 janvier 1909, El. de Chasserichourt, Rec. p. 91.

(9) Cons. d'Etat 20 mars 1920, El. de Pont-à-Mousson, Rec. p. 517.

En dehors des particuliers, certaines autorités administratives peuvent avoir intérêt à intenter le recours électoral. Leur intérêt réside dans le contrôle de tutelle qu'elles doivent exercer, cette tutelle ayant le caractère d'un contrôle juridictionnel. Ici, les règles concernant l'intérêt rejoignent celles relatives à la capacité : seuls le Préfet et son supérieur hiérarchique, le Ministre, sont considérés comme ayant intérêt à intenter le recours ; la jurisprudence a ainsi rejeté la requête signée d'un Directeur de Ministère, agissant par autorisation de son ministre (1).

La notion d'intérêt, quoique fort étendue en instance, est cependant limitée par une certaine spécialisation.

Les règles concernant l'intérêt dont le requérant doit faire preuve pour appeler d'une décision d'instance sont encore plus particulières.

A l'égard des intéressés, on assistera à une très grande extension de la notion d'intérêt, en ce sens que le requérant pourra être admis à faire appel alors même qu'il n'aura pas été partie à l'instance. Si le premier juge modifie les résultats proclamés par le bureau, tous les électeurs ont droit de se pourvoir (2) ; et ce droit ne saurait être refusé à ceux qui auraient déposé une requête tardive devant le juge d'instance (3). Mais si le juge de premier ressort ne modifie pas les résultats, ceux qui n'avaient pas formé de

(1) Cons. d'Etat 29 juillet 1907, El. de Pont Sainte-Maxence, Rec. p. 752.

(2) Cons. d'Etat 28 juillet 1905, El. du Drennec, Rec. p. 694.

(3) Cons. d'Etat 29 décembre 1908, El. de St-Rémy-sur-Durolle, Rec. p. 1110.

requête devant lui n'ont pas qualité pour se pourvoir en appel : ils n'y ont aucun intérêt (1).

A l'égard des autorités administratives susceptibles d'intenter des recours électoraux, les règles d'appel sont par contre beaucoup plus strictes. Le Préfet a évidemment intérêt à se pourvoir contre la décision d'un Conseil de Préfecture statuant sur un de ses arrêtés ayant déféré au Conseil les opérations électorales (2). Mais s'il n'a pas été partie à l'instance, le Préfet n'est pas recevable à interjeter appel ; cette différence s'explique : on ne conçoit pas, en effet, l'exercice d'un contrôle sur une décision juridictionnelle (3). Cependant, la jurisprudence a admis dans ce cas le recours du Ministre de l'Intérieur ; mais ce dernier ne pourrait agir que si l'arrêté du Conseil de Préfecture avait « créé une situation nouvelle » (4). Si le Conseil de Préfecture a rejeté la protestation, le Ministre ne serait plus admis qu'à intenter un recours dans l'intérêt de la loi qui ne changerait pas la situation des intéressés (5).

2° Intérêt au regard du contenu de la requête. —

Pour que la requête soit recevable, il ne suffit pas que le requérant fasse preuve d'une certaine qualité, encore faut-il que la demande incluse dans la requête présente pour lui un véritable intérêt. La jurisprudence a eu, à de nombreuses reprises, l'occasion d'appliquer ce principe qui

(1) Cons. d'Etat 25 février 1905, El. de Montier d'Ahun, Rec. p. 211.
Cons. d'Etat 7 juillet 1911, El. de Gien, Rec. p. 818.

Cons. d'Etat 20 décembre 1929, El. d'Aspremont, Rec. p. 1161.

(2) Cons. d'Etat 25 février 1905, El. de Rominiac, Rec. p. 211.

(3) Cons. d'Etat 8 mai 1914, El. de St-Hilaire Bessonies, Rec. p. 565.

(4) Cons. d'Etat 14 novembre 1884, El. de Prone, Rec. p. 788.

(5) Cons. d'Etat 9 juin 1894, El. de Pantin, Rec. p. 400.

n'est qu'un des aspects de la maxime « pas d'intérêt, pas d'action. » Cela vaut aussi bien en instance qu'en appel, tant à l'égard des particuliers qu'à l'égard des autorités administratives susceptibles d'intenter le recours électoral.

Pour qu'une requête soit recevable, en instance, il faut qu'elle ait une répercussion pratique.

Cela est vrai de l'intérêt dont doivent faire preuve les particuliers.

Ainsi a été déclarée irrecevable la requête fondée sur ce que l'arrêté de convocation pour de nouvelles élections était intervenu avant que ne soit signifiée au protestataire la décision d'annulation des premières opérations ; cette irrecevabilité se justifie, car le protestataire n'a aucun intérêt à critiquer une décision (arrêté de convocation) faisant droit à ses conclusions (1).

De même ont été déclarées irrecevables les requêtes n'ayant d'autre but que de faire rectifier le nombre de voix obtenues par un candidat, alors que cette rectification ne devait entraîner aucune modification du résultat ou de l'ordre de nomination des conseillers (2). Il en a été de même des requêtes des candidats proclamés élus au 2^e tour, et soutenant qu'ils auraient dû l'être au premier (3).

L'« intérêt » dont doivent faire preuve les autorités administratives est encore beaucoup plus strictement réglementé. Cela se conçoit : leurs recours ayant un but de tutelle, elles ne pourront faire valoir dans leurs déférés que des griefs se rapportant aux conditions légales de l'élection.

(1) Cons. d'Etat 24 juillet 1905, El. de Saint-Ybars, Rec. p. 663.
Cons. d'Etat 23 juillet 1906, El. de Servian, Rec. p. 678.

(2) Cons. d'Etat 16 juin 1909, El. de Léon, Rec. p. 592.

(3) Cons. d'Etat 6 décembre 1912, El. de Contres, Rec. p. 1164.

Si le Préfet peut se pourvoir en se fondant sur des irrégularités entachant la rédaction de la liste (1), il ne pourra pas invoquer la manœuvre qui, à son sens, résulterait de l'apposition d'une affiche blanche signée du maire et scellée du sceau de la mairie (2). Le Préfet n'est gardien que de la légalité *stricto sensu*.

A ce principe, existe une exception fondée sur un texte spécial : le Préfet a le droit d'attaquer les élections, en se fondant sur une manœuvre portant atteinte à la sincérité de l'opération, lorsqu'il s'agit des élections des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs (L. 8 juillet 1890).

En appel, la jurisprudence applique le même principe : la requête doit avoir une portée pratique ; ont été ainsi déclarées irrecevables les requêtes et conclusions ne visant que des modifications relatives aux motifs et non au dispositif de l'arrêté du Conseil de Préfecture (3).

c) *Délais et formes*. — Enfin la saisine par voie de requête pose toute une série de questions relatives : 1° au point de départ du délai de forclusion et à sa computation ; 2° aux formalités nécessaires à l'interruption de la forclusion.

1° *Point de départ du délai et computation*. — Le point de départ du délai varie suivant qu'il s'agit du déferé du Préfet ou des recours des particuliers.

Le Préfet a un délai de quinze jours pour déferer les opérations au contrôle du juge ; ce délai part du jour de

(1-2) Cons. d'Etat 21 juin 1905, El. d'Ambarès, Rec. p. 558.

(3) Cons. d'Etat 26 juin 1908, El. de Verdun, Rec. p. 695.

Cons. d'Etat 26 février 1913, El. de la Lande de Fronsac, Rec. p. 296.

l'arrivée du procès-verbal de l'élection à la Préfecture (1). Ce délai concerne uniquement le Préfet, et le Conseil de Préfecture, notamment, n'a pas à en tenir compte à l'égard des protestations des particuliers insérées au procès-verbal (2).

Le point de départ du délai de recours des particuliers est la proclamation des résultats ; cela est vrai alors même que le bureau aurait mis quatre jours à faire la proclamation (3) ; s'il intervient une modification au procès-verbal qui change le résultat, c'est de la proclamation de cette modification que court le délai (4). Cette règle s'applique également à la proclamation que peut avoir à faire le Conseil de Préfecture : si l'intérêt est né après cette nouvelle proclamation, il court un nouveau délai au profit des intéressés (5) et le recours serait recevable alors même qu'il aurait été déposé avant que les résultats, ainsi modifiés par le Conseil de Préfecture, aient été portés à la connaissance des électeurs de la commune (6).

A l'égard de l'appel, le point de départ court du jour de la notification de l'arrêté (7). C'est l'application de la règle ordinaire ; il y a cependant des particularités ; ce

(1) Cons. d'Etat 16 juin 1909, El. de Gelos, Rec. p. 592.

(2) Cons. d'Etat 15 juillet 1921, El. de Guillestre, Rec. p. 718.

(3) Cons. d'Etat 27 juillet 1909, El. de Bourret, Rec. p. 764.

(4) Cons. d'Etat 24 février 1909, El. d'Eslourenties Daban, Rec. p. 199.

Cons. d'Etat 30 juin 1909, El. d'Eslourenties Daban, Rec. p. 625.

(5) Cons. d'Etat 9 juillet 1909, El. de Paris La Chapelle, Rec. p. 686.

Cons. d'Etat 10 juin 1921, El. d'Asasp, Rec. p. 569.

(6) Cons. d'Etat 26 décembre 1913, El. de Puget-Théniers, Rec. p. 1319.

(7) Cons. d'Etat 6 juillet 1914, El. de Berolou, Rec. p. 844.

Cons. d'Etat 28 juillet 1911, El. du Faget Abbatial, Rec. p. 920.

point de départ du délai vaut également pour les recours incidents (1). Pour un arrêté par défaut, auquel on n'aurait pas fait opposition, le délai d'appel court du jour où le délai d'opposition est expiré (2).

Par ailleurs a été déclaré irrecevable le recours non présenté dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai imparti au Conseil de Préfecture pour statuer ; il a été jugé que ce délai n'était pas augmenté par une décision de sursis à statuer (3).

Quant à la computation du délai, elle varie suivant les élections ; les textes indiquent la durée du délai. Le juge leur applique les règles générales : ce sont des délais francs, les jours fériés ne sont pas compris dans la computation, quand le dernier jour du délai est un jour férié (4).

2° *Interruption de la forclusion.* — Pour la clarté de l'exposition, nous allons rappeler brièvement les règles qui se dégagent de la jurisprudence relative à l'interruption de la forclusion concernant l'instance et l'appel.

A l'égard de l'instance, il y a lieu de distinguer la recevabilité totale de la recevabilité partielle de la requête.

Diverses conditions relatives au lieu, à la date, à la forme et au contenu de la requête, doivent être remplies pour que la requête soit recevable en son entier.

Sont recevables toutes les requêtes déposées dans les délais aux lieux indiqués par les textes : Préfecture (pour

(1) Cons. d'Etat 18 novembre 1912, El. de St-Trivier, Rec. p. 1069.

(2) Cons. d'Etat 24 juin 1908, El. de Bonnetable, Rec. p. 676.

(3) Cons. d'Etat 4 août 1927, El. de Pontorson, Rec. p. 947.

(4) Cons. d'Etat 21 janvier 1910, El. de Schoelcher, Rec. p. 61.

Cons. d'Etat 1^{er} mars 1912, El. de Saurat, Rec. p. 301.

Cons. d'Etat 8 décembre 1909, El. de Saint-Laurent, Rec. p. 953.

élection au Conseil général), Préfecture, Sous-Préfecture ou Mairie (pour les élections au Conseil municipal). Sont également recevables les requêtes adressées par erreur directement au Conseil de Préfecture et qui seraient parvenues dans les délais au lieu normal (1).

Il faut que la date du dépôt soit certaine. Cette date certaine peut résulter d'un certificat donné par le maire sortant non réélu (2), d'une légalisation de signature dans les délais (3), d'un refus d'accepter la requête opposé par le secrétaire de mairie (4), d'un certificat donné par le Directeur des Postes (5) ; il suffit d'ailleurs que le dépôt avec date certaine ait eu lieu dans les délais, alors même que l'enregistrement de la protestation serait postérieur (6). Mais serait également recevable une protestation non datée, enregistrée dans les délais (7).

En plus des conditions relatives au dépôt et à la date, la requête, pour être recevable, doit remplir certaines conditions de forme. La requête doit être signée : il n'est pas nécessaire que la signature soit légalisée (8), mais non légalisée, la signature ne doit faire aucun doute, sinon elle entraînerait l'irrecevabilité de la requête (9) ; la signature doit

(1) Cons. d'Etat 8 août 1921, El. de Valle d'Alesani, Rec. p. 559.

(2) Cons. d'Etat 24 février 1909, El. de Montredon, Rec. p. 199.

(3) Cons. d'Etat 9 juillet 1913, El. de Montfranc, Rec. p. 815.

(4) Cons. d'Etat 26 mars 1919, El. de Dernancourt, Rec. p. 343.

(5) Cons. d'Etat 27 février 1905, El. de Saint-Donnat, Rec. p. 216.

(6) Cons. d'Etat 5 février 1906, El. de Soleymieux, Rec. p. 109.

Cons. d'Etat 27 juillet 1923, El. d'Isigny, Rec. p. 565.

Cons. d'Etat 9 mai 1913, El. de Mathay, Rec. p. 535.

Cons. d'Etat 10 juillet 1914, El. de Roulans, Rec. p. 873.

(7) Cons. d'Etat 25 février 1905, El. de Lezoux, Rec. p. 208.

(8) Cons. d'Etat 27 février 1905, El. de Saint-Donnat, Rec. p. 216.

(9) Cons. d'Etat 15 décembre 1922, El. de Santo Pietro di Tenda, Rec. p. 950.

être évidemment nominative, l'indication « un groupe d'électeurs » n'est pas suffisante (1). Mais l'indication du lieu d'émission de la requête est inutile ; et il n'y aurait pas de motifs de rejet, dans le fait que cette mention serait notoirement erronée (2). Doivent être considérées comme réclamations régulières toutes manifestations écrites relatant un grief concernant les opérations électorales soit par lettres (3), soit par dépêches télégraphiques (4), soit par mentions insérées au procès-verbal de l'élection, sur l'initiative d'un membre du bureau, qu'il soit président ou non (5), ou à la demande d'un électeur (6), et dans ce dernier cas, la réclamation serait recevable alors même qu'elle n'aurait pas été contresignée par les membres du bureau (7). Mais il est évident que ces diverses manifestations ne peuvent être considérées comme réclamations régulières que si elles ont pour but de critiquer les élections ; ainsi certaines lettres ne seront pas considérées comme des requêtes, soit qu'elles ne fassent que signaler un fait tendant à confirmer le résultat proclamé (8), soit qu'elles n'aient d'autre but que de demander des renseignements (9). Il en sera de

(1) Cons. d'Etat 11 décembre 1908, El. de Beaubray, Rec. p. 1014.

(2) Cons. d'Etat 6 juillet 1923, El. de Prunelli di Fiumorbe, Rec. p. 559.

(3) Cons. d'Etat 3 avril 1905, El. de Meyras, Rec. p. 334.

Cons. d'Etat 21 juillet 1905, El. de Santa Reparara di Moriani, Rec. p. 657.

(4) Cons. d'Etat 7 janvier 1905, El. de Thieffrans, Rec. p. 15.

Cons. d'Etat 10 février 1913, El. de Vallica, Rec. p. 179.

(5) Cons. d'Etat 4 juillet 1913, El. de Gesties, Rec. p. 807.

Cons. d'Etat 3 décembre 1920, El. de Maynal, Rec. p. 1030.

(6) Cons. d'Etat 20 juin 1913, El. de Benevent, Rec. p. 729.

Cons. d'Etat 12 avril 1905, El. de St-Jean de la Cote, Rec. p. 365.

(7) Cons. d'Etat 24 janvier 1913, El. d'Orlassa, Rec. p. 113.

(8) Cons. d'Etat 23 janvier 1905, El. de Graulhet, Rec. p. 69.

(9) Cons. d'Etat 27 janvier 1905, El. de Sadirac, Rec. p. 81.

même des télégrammes libellés sous forme de demande de renseignements ; il en a été ainsi décidé notamment à l'égard d'un télégramme demandant au Préfet si une affiche diffamatoire était susceptible d'entraîner l'annulation des opérations. Une telle demande n'équivaut pas à une réclamation et n'interrompt pas la forclusion. Ainsi, la lettre arrivée après le télégramme, demandant que le fait soit soumis au Conseil de Préfecture, a été déclarée irrecevable comme arrivée après l'expiration du délai, alors que le télégramme était parvenu au Préfet dans les délais (1). De même n'a pas été considérée comme réclamation la mention insérée au procès-verbal par les membres du bureau et ne tendant qu'à justifier leur refus d'attribuer certains bulletins à un candidat (2).

Enfin, les règles de présentation de la requête posent implicitement la question de son contenu. Pour que la recevabilité soit admise, il faut que la requête contienne en substance tous les griefs qui seront développés au cours de la procédure. Les griefs sommairement énoncés dans la requête peuvent être développés (3) ; les griefs non énoncés dans la requête ne peuvent pas être produits devant le juge (4), à moins que le mémoire ampliatif ne soit déposé dans les délais de la requête (5). Cependant, il est des cas où le grief, non critiqué dans la protestation primitive, peut être invoqué devant le juge ; la jurisprudence admet ainsi

(1) Cons. d'Etat 6 janvier 1909, El. de Giverny, Rec. p. 10.

(2) Cons. d'Etat 23 janvier 1905, El. de Montenay, Rec. p. 69.

(3) Cons. d'Etat 26 juillet 1905, El. de Toulouse, Rec. p. 667.

Cons. d'Etat 10 avril 1906, El. du Lude, Rec. p. 361.

Cons. d'Etat 31 juillet 1908, El. de Vico, Rec. p. 844.

(4) Cons. d'Etat 3 avril 1905, El. de Serverette, Rec. p. 334.

(5) Cons. d'Etat 24 février 1905, El. de Dampierre-sur-Salon, Rec.

les griefs qu'elle considère comme intéressant l'ordre public ; il en a été notamment ainsi décidé à l'égard du grief tiré de l'inéligibilité d'un candidat au Conseil général en raison de ce qu'il était pourvu d'un conseil judiciaire (1). La jurisprudence n'offre pas d'ailleurs, à notre connaissance, d'autres exemples de cette recevabilité ; faut-il, malgré cela, en déduire que le caractère d'ordre public d'un grief permettrait d'attaquer une élection sans condition de délai ? Nous ne le croyons pas : mais ce serait cependant logique.

En raison de la structure des élections à deux tours de scrutin, il peut se poser des questions relatives à la recevabilité partielle des requêtes.

Ainsi en est-il de la requête dirigée contre les deux tours du scrutin, mais qui n'est dans les délais qu'à l'égard du second ; elle sera déclarée recevable partiellement à l'égard du second tour seulement (2).

La distinction des tours de scrutin peut même entraîner l'irrecevabilité d'une requête qui déposée dans les délais du 2^e tour serait apparemment recevable ; il en est ainsi de la requête manifestement dirigée contre les opérations du second tour, mais qui n'invoque qu'une irrégularité du sectionnement ; l'admission du grief entraînerait l'annulation totale des opérations ; or, la requête n'est plus dans les délais pour critiquer le premier tour de scrutin : le juge doit la déclarer irrecevable (3).

A l'égard de l'appel, les règles de l'interruption de la procédure sont sensiblement les mêmes ; nous ne signale-

(1) Cons. d'Etat 22 mai 1908, El. de Sartene, Rec. p. 557.

(2) Cons. d'Etat 20 janvier 1909, El. de Prades, Rec. p. 61.

Cons. d'Etat 28 juillet 1911, El. de Plaigne, Rec. p. 920.

Cons. d'Etat 23 juillet 1920, El. de Rives de Giers, Rec. p. 762.

(3) Cons. d'Etat 27 juillet 1909, El. de Lamastre, Rec. p. 764.

rons que les particularités qui nous ont paru intéressantes.

La requête peut être déposée à la Préfecture ou directement au Secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat (1).

Elle doit être déposée dans les délais dans l'un ou l'autre lieu.

Au point de vue de la forme de la requête, le requérant est admis à critiquer dans le même recours deux arrêtés de Conseil de Préfecture relatifs à la même opération (2) ; mais il faut la rédaction d'une requête, la simple déclaration de recours-faite devant le Maire ne suffit pas (3). Le requérant doit, à l'appui de sa requête, produire la copie de l'arrêté attaqué. Mais si le recours est déposé à la Préfecture, c'est au Préfet qu'incombe le soin d'adjoindre cette pièce (4).

Quant au contenu de la requête, les règles sont analogues ; elle doit être motivée (5) ; sans motifs, elle serait irrecevable alors même qu'elle annoncerait la production d'un mémoire ampliatif (6) ; mais la simple référence aux motifs d'annulation déposés devant le Conseil de Préfecture suffit pour rendre la requête recevable devant le Conseil d'Etat (7).

Nous avons insisté un peu longuement sur ces questions de recevabilité de la requête pour faire apparaître le

(1) Cons. d'Etat 30 mai 1905, El. de Coulonges-les-Hérolles, Rec. p. 492.

(2) Cons. d'Etat 31 mars 1909, El. de St-Hilaire-les-Cambrai, Rec. p. 367.

(3) Cons. d'Etat 11 janvier 1909, El. de Peyrat, Rec. p. 37.

(4) Cons. d'Etat 21 juillet 1905, El. du Drennec, Rec. p. 695.
Cons. d'Etat 8 janvier 1909, El. de Pelleport, Rec. p. 18.

(5) Cons. d'Etat 1^{er} mai 1914, El. d'Aullène, Rec. p. 525.

(6) Cons. d'Etat 7 janvier 1905, El. de Chasse, Rec. p. 16.

(7) Cons. d'Etat 21 juin 1909, El. d'Hussein-Dey, Rec. p. 600.

caractère formaliste du contentieux électoral ; ces règles qui jouent normalement pour les recours déferés aux autorités juridictionnelles valent aussi pour les recours dont connaissent les autorités administratives ; il suffit de les adapter *mutatis mutandis*. Dépôt, date, forme, contenu, de la requête sont des conditions de recevabilité qui s'imposent. Il est évidemment difficile, en l'absence de la publicité de la jurisprudence des autorités administratives chargées du contentieux électoral, de vérifier si ces autorités tiennent un compte aussi strict des conditions de recevabilité des recours. Mais il n'est pas douteux que les règles, dégagées par la jurisprudence des autorités juridictionnelles, qu'impose la logique, doivent également régir les recours déposés devant les autorités administratives.

Ainsi apparaît un caractère nettement « juridictionnel » du contentieux électoral : la requête est nécessaire et ses conditions de recevabilité sont strictement déterminées.

Mais à côté de la « requête », les autorités chargées du contentieux électoral n'ont-elles pas aussi un pouvoir de saisine d'office ?

C'est ce qui nous reste à examiner.

2° DE LA SAISINE D'OFFICE

La question de la saisine d'office se pose différemment suivant que l'on envisage les autorités administratives et les autorités juridictionnelles chargées du contentieux électoral.

a) *De la saisine d'office des autorités administratives.*

— S'il est certain que le mode normal de saisine des autorités administratives chargées du contentieux électoral est

la requête, il est non moins certain que ces autorités peuvent se saisir d'office d'un litige, qui relève de leur compétence. Cette modalité de saisine n'existe certainement pas à l'égard des autorités juridictionnelles (Conseil de Préfecture - Conseil de Contentieux des Colonies, Conseil d'Etat) qui ne peuvent connaître d'un litige qu'autant qu'elles en ont été saisies par une requête préalable.

Il semble donc y avoir ici une différence capitale entre les deux catégories d'autorités chargées du contentieux électoral.

Certains auteurs ont même tiré de cette différence le criterium pour distinguer parmi les autorités chargées du contentieux électoral celles qui avaient le caractère de juges et celles qui n'intervenaient qu'en tant qu'administrateurs. Sans entrer actuellement dans cette discussion qui relève de l'étude de la nature des pouvoirs de l'organe de contrôle des élections et que nous nous réservons d'examiner ultérieurement, nous pouvons dès maintenant tenter de prouver que cette différence essentielle au premier abord, n'est pas aussi importante dès que l'on approfondit l'analyse des pouvoirs des différents rouages qui concourent au contrôle des élections.

Nous avons vu que devant les autorités juridictionnelles, la requête était nécessaire ; nous avons vu également que le juge de l'élection pouvait être saisi, soit par des particuliers intéressés au contrôle, soit par des autorités administratives ; l'action de ces dernières ayant un but de tutelle, ne pouvait être admise qu'autant qu'elle visait le respect des règles légales.

Ce pouvoir de tutelle d'ordre juridictionnel n'est pas d'ailleurs spécial au contentieux électoral. La jurisprudence relative au recours pour excès de pouvoir en offre de nom-

breux exemples. L'autorité administrative centrale, lorsqu'elle ne dispose pas d'autres procédés pour faire respecter par des autorités décentralisées, la règle qu'elle considère comme légale, a toujours le droit d'attaquer devant le juge de l'excès de pouvoir la décision qui lui paraît illégale (1). Le déferé des opérations par le Préfet au juge de l'élection relève de la même idée ; nous avons vu que lorsque le Préfet s'abstenait, le Ministre en tant que supérieur hiérarchique, avait le droit d'intenter le recours.

Or, par la structure même de notre contentieux électoral, il se trouve que le Ministre est compétent pour décider en premier ressort de litiges concernant certaines élections : ce pouvoir contentieux lui enlèverait-il tout pouvoir de tutelle sur les opérations électorales qui relèvent de son examen ? Poser la question est la résoudre : la négative s'impose. Dès lors comment assurer le contrôle de tutelle des élections qui relèvent du Ministre ; le seul moyen est évidemment de lui reconnaître le pouvoir de se saisir d'office du litige. Ainsi ce pouvoir apparaît comme la modalité nécessaire pour permettre le contrôle de tutelle des autorités administratives.

Ce nous paraît être l'explication normale de cette saisine d'office des autorités administratives ; elle est de même nature que le pouvoir qui permet aux autorités administratives de déferer certaines opérations électorales au juge de l'élection : c'est l'exercice normal d'un pouvoir équivalent aux pouvoirs de tutelle en leur forme juridictionnelle.

Il restera à déterminer si la saisine d'office a une influence sur la nature des pouvoirs des autorités administra-

(1) Cons. d'Etat 24 novembre 1911, Commune de Saint-Blancard, Rec. p. 1088, note Hauriou, S. 1912-3-1.

tives dans leur examen contentieux des opérations électorales.

b) *De la part de saisine d'office dans les recours électoraux.* — Il est une question beaucoup plus délicate et qui n'intéresse que le seul contentieux électoral. C'est celle de savoir si le juge — ou plutôt l'organe de contrôle — une fois saisi par voie de requête, peut examiner des points relatifs à l'opération électorale litigieuse et qui n'auraient point été visés par la requête : c'est ce qu'on pourrait appeler la saisine de la totalité du litige. Dans l'affirmative, il n'y aurait jamais d'*ultra petita* de la part de l'organe de contrôle. Cette règle serait d'ailleurs en contradiction avec celle que nous avons examinée plus haut, savoir que seuls peuvent être développés devant le juge les griefs sommairement énoncés dans la requête. Il serait curieux de voir l'organe de contrôle se saisir d'office d'un examen que le requérant lui-même ne peut plus lui demander de faire.

Autrement dit, y a-t-il à côté de la requête le jeu possible d'une saisine d'office ?

1° *Principe.* — Il faut poser en principe que le juge est lié par les termes de la requête ; il ne peut sans statuer *ultra petita* examiner un grief qui ne lui était pas soumis. Mais il est évident que le juge peut toujours soulever d'office un moyen d'ordre public. Nous avons vu que la jurisprudence avait admis l'examen d'un grief qualifié d'ordre public, alors qu'il était présenté hors des délais.

La jurisprudence concernant ces décisions *ultra petita* du juge est très précise.

Le juge statue *ultra petita* dès qu'il examine un grief relevé d'office ; saisi d'autres griefs, le juge ne peut rele-

ver d'office des faits de pression (1). Voici une décision encore plus nette : saisi sur déféré du Préfet d'une demande d'annulation des opérations électorales fondée sur ce que l'élu n'obtenait pas, *d'après le recensement du bureau*, la majorité nécessaire, le juge décide l'annulation en déduisant du nombre des voix obtenues par l'élu, trois voix qu'il considérait lui avoir été attribuées à tort ; en faisant cette déduction, le juge statue *ultra petita*, car le Préfet ne lui demandait que la vérification du calcul *sans attaquer* le recensement opéré par le bureau électoral (2).

De même, le juge statue *ultra petita* en prononçant une annulation qui ne lui est pas demandée.

Il en est ainsi dans le cas suivant : le bureau électoral, après les opérations du 1^{er} tour, ne fait aucune proclamation ; le Conseil de Préfecture est saisi de réclamations n'ayant d'autre but que de faire proclamer certains candidats ; or, le Conseil, après examen des opérations en prononce l'annulation ; il statue *ultra petita*, l'annulation ne lui était pas demandée, il n'avait qu'à rejeter les réclamations et décider qu'il y avait lieu de procéder au 2^e tour de scrutin, si l'on était encore dans les délais (3).

De même lorsque les griefs ne visent que les manœuvres commises par les candidats d'une liste, le Conseil de Préfecture ne se trouve pas saisi de l'ensemble des opérations et c'est à tort qu'il prononcerait l'annulation des élections de candidats figurant sur une liste autre que celle désignée par les protestataires (4).

(1) Cons. d'Etat 29 juillet 1905, El. de Champolion, Rec. p. 653.

(2) Cons. d'Etat 17 février 1909, El. de Montégut, Rec. p. 178.

(3) Cons. d'Etat 19 juillet 1905, El. de Pomoy, Rec. p. 653.

(4) Cons. d'Etat 26 juillet 1905, El. de Château-Chinon, Rec. p. 677.

Cons. d'Etat 27 juin 1913, El. d'Apchon, Rec. p. 781.

Le Conseil de Préfecture, le juge de l'élection, ne peut statuer que sur les annulations visées par la requête ; lorsqu'aucune réclamation n'a été formulée contre la nomination de deux candidats, élus en tête de liste, et que le juge n'est saisi que d'une requête dirigée contre l'élection d'un autre candidat, il y aurait *ultra petita* s'il annulait d'office les élections des deux premiers nommés et par voie de conséquence les opérations du second tour (1).

Ainsi, la requête lie bien le juge ; il ne peut statuer que dans le cadre des conclusions qui sont déposées devant lui. Mais à ce principe y a-t-il une exception ?

2° *Y a-t-il une exception ?* — Il est certain que saisi d'une réclamation, le juge peut en tirer toutes les conséquences juridiques ; il n'y a d'ailleurs pas là de saisine d'office, il statue toujours sur la requête (2). Mais il existe toute une jurisprudence qui de prime abord semble donner au juge un pouvoir de décision d'office.

Certains griefs présentés en instance sont, en effet, considérés comme donnant au juge la possibilité d'opérer une révision générale de l'élection ; il y a lieu d'étudier de près diverses décisions : les griefs portant sur l'ensemble du recensement permettant au juge de réviser tous les calculs faits par le bureau et, le cas échéant, de modifier les résultats de l'élection (3), alors même que la protestation ne le demandait pas (4). Il en va de même des réclamations portant sur les chiffres inscrits au procès-verbal des élec-

(1) Cons. d'Etat 27 janvier 1905, El. de Reallon, Rec. p. 81.

(2) Cons. d'Etat 5 janvier 1912, El. de Péronne, Rec. p. 13.

(3) Cons. d'Etat 24 juillet 1913, El. d'Allène, Rec. p. 898.

(4) Cons. d'Etat 12 mars 1909, El. de Saint-Bresson, Rec. p. 287.

Cons. d'Etat 15 février 1909, El. de St-Maurice, Rec. p. 171.

tions (1), ou de celles portant sur le fait qu'il a été trouvé dans l'urne un nombre de bulletins supérieur à celui des émargements (2) ; dans ce dernier cas, le juge peut annuler les élections de tous ceux qui avaient été proclamés, alors même que la réclamation aurait spécifié ne pas attaquer l'élection de certains candidats (3). Voici une décision encore plus nette : le protestataire se fondait sur le vote d'incapable ; le juge se voit contraint de réviser les chiffres du dépouillement ; il peut alors prononcer l'annulation des élections de tous les candidats proclamés et même de l'élection du réclamant (4). Mais il faut que le grief intéresse l'ensemble des résultats, sinon le juge statuerait « *ultra petita* » s'il examinait des difficultés que ne soulève pas la requête. Cons. d'Etat 21 nov. 1930, El. de Veryins, Rec. p. 967.

Une jurisprudence analogue existe à l'égard de l'appel : un grief portant sur ce qu'un candidat n'aurait pas obtenu la majorité absolue permet au juge de réviser l'ensemble du calcul de la majorité (5) ; il en va de même du grief tendant à l'attribution au profit du protestataire d'un bulletin portant une mention injurieuse à l'égard d'un tiers. Le juge est dès lors saisi du contrôle du recensement ; il peut alors relever la présence d'un bulletin en sus des émargements et tirer de ce fait telles conséquences que de droit (6). Enfin le grief portant sur l'existence de bulletins trouvés en sus des émargements permet au juge de contrôler l'ensemble des opérations (7).

(1) Cons. d'Etat 14 mars 1909, El. de Lasclaveries, Rec. p. 326.

(2) Cons. d'Etat 7 février 1913, El. de Saint-Privat, Rec. p. 296.

(3) Cons. d'Etat 8 mai 1909, El. de Lapège, Rec. p. 462.

(4) Cons. d'Etat 1^{er} août 1913, El. de Sartène, Rec. p. 945.

(5) Cons. d'Etat 17 mai 1905, El. de Campistrous, Rec. p. 442.

(6) Cons. d'Etat 16 juin 1909, El. de la Meilleraye, Rec. p. 593.

(7) Cons. d'Etat 9 juillet 1913, El. de Montfranc, Rec. p. 815.

Quelle est donc la portée de la jurisprudence ? Y a-t-il dans ces décisions une part de saisine d'office ?

En résumé, le juge ne se saisit du contrôle de l'ensemble des opérations que lorsque le grief met en cause la régularité arithmétique des opérations. Encore faut-il que le grief vise une erreur de computation ; sa seule critique du calcul des voix, en prenant le recensement pour constant, ne permet pas au juge de modifier ledit recensement ; il ne peut que contrôler le calcul dans le cadre du recensement non contesté ; ainsi limité, ce pouvoir de révision générale équivaut-il à un pouvoir de saisine d'office ? Nous ne le croyons pas ; ce n'est au fond que l'application du principe sus énoncé que seule la requête saisit le juge : le contrôle de ce dernier dépend uniquement des termes de la requête, mais il est évident que dès que cette requête contient un grief concernant la régularité arithmétique des calculs, elle contient implicitement la demande de modifier l'ensemble des résultats dès lors que le grief serait admis par le juge. Ainsi, la saisine de la totalité de l'opération, qui permet au juge une révision générale de l'élection, n'est au fond que la conséquence de la demande implicite contenue dans la requête ; ainsi, peut-on dire que la requête ne laisse au juge aucun pouvoir de se saisir d'office du contrôle des élections.

L'étude de la saisine des diverses autorités chargées du contentieux électoral permet donc d'opposer assez nettement celles qui peuvent se saisir d'office des litiges qui relèvent de leur compétence à celles qui ne connaissent des contestations que par l'intermédiaire d'une requête et qui sont liées par les termes de cette requête. Reste à savoir si cette différence intéresse la nature de leurs pouvoirs.

Mais avant d'aborder cette discussion, il y a lieu de préciser les règles relatives au dessaisissement de ces autorités ; il semble y avoir ici une règle générale : l'autorité saisie doit statuer dans un certain délai. Si la décision n'est pas intervenue dans le délai imparti, l'autorité se trouve dessaisie du litige. Cette règle vaut avec des modalités d'application aussi bien pour les autorités administratives que juridictionnelles ; nous allons voir si son fondement juridique est le même à l'égard des deux catégories d'autorités.

B. Du dessaisissement des autorités de contrôle

Le contentieux électoral paraît sur ce point offrir une règle générale, s'appliquant à toutes les autorités chargées du contrôle des élections.

Une analyse plus approfondie de notre organisation contentieuse va cependant nous permettre de différencier la règle suivant qu'elle s'applique aux autorités d'ordre administratif ou juridictionnel.

1^o DU DESSAISISSEMENT DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

Il est un texte qui, dans notre organisation administrative, a une importance capitale : l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900 :

« Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la forme d'un recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat »,

Ce texte a eu comme effet de donner aux intéressés la possibilité de lier le contentieux à leur convenance, alors qu'auparavant l'administration restait libre de ne pas aller devant le juge ; par son silence, l'autorité administrative privait l'intéressé de la décision nécessaire pour porter le différend devant le juge ; en assimilant le silence de l'administration à une décision de rejet, le législateur soumettait tous les actes de l'administration au contrôle juridictionnel.

Les termes très généraux de ce texte permettent de l'appliquer à toutes les situations contentieuses et il aurait pu avoir une grande influence sur le contentieux électoral relevant des autorités administratives et spécialement des ministres.

En fait, la plupart des textes organisant le contentieux électoral devant une autorité administrative avaient, dès avant 1900, assimilé le silence du ministre à une décision de rejet.

A un point de vue strictement historique, c'est ainsi qu'avaient été organisés les recours électoraux en matière d'élections cultuelles. Le décret du 12 avril 1880, sur les élections aux conseils presbytéraux, avait notamment décidé que le silence gardé par le ministre sur la réclamation, pendant plus de quatre mois, équivalait à une décision de rejet.

De même, en matière d'enseignement, le décret du 16 mars 1880, toujours en vigueur, et organisant les recours contre les élections au Conseil Supérieur de l'instruction publique, prévoit que, faute par le ministre d'avoir statué dans le mois de la réclamation, celle-ci doit être considérée comme rejetée et la contestation peut dès lors être portée devant le Conseil d'Etat. Le décret du 12 novembre 1886 sur les élections aux conseils départementaux de l'instruc-

tion publique prévoit une organisation analogue. C'est toujours l'organisation prévue par le décret du 16 mars 1880 qui est appliquée en matière d'élections des représentants des Caisses d'épargne à la Commission Supérieure des Caisses (L. 20 juillet 1895, R. a. p. 17 août 1895).

Ainsi les recours contentieux électoraux portés devant les autorités administratives jouissaient-ils, dès avant 1900 d'une organisation autonome et favorable aux requérants.

Des textes plus récents ont éprouvé le besoin de maintenir une organisation spéciale aux recours électoraux, en abrogeant le délai de silence assimilable à une décision de rejet ; ainsi, en est-il notamment de l'arrêté du 22 mai 1928 organisant les recours contre les élections au Conseil Supérieur de l'Agriculture : le ministre doit statuer dans le délai d'un mois, sinon son silence est assimilé à un rejet.

Mais c'est toujours la même idée qui fonde le dessaisissement de l'autorité ; son silence équivaut à un rejet.

Ainsi, en raison de multiplicité des textes prévoyant une organisation autonome pour les recours électoraux, l'article 3 de la Loi du 17 juillet 1900 se trouve avoir une portée très restreinte en matière de recours électoraux ; il est certain cependant que ses termes généraux lui permettraient de s'appliquer à ces recours, si l'organisation légale ou réglementaire du contentieux électoral ne prévoyait pas une organisation spéciale. Actuellement, nous pouvons citer certains cas où la loi de 1900 s'appliquerait : il s'agit tout d'abord des contentieux électoraux construits sur le recours de tutelle des articles 63 et suivants de la loi municipale ; le Préfet connaît ainsi en premier ressort des élections faites par le Conseil Municipal et qui se traduisent par une délibération de cette assemblée ; le silence du Préfet entraîne l'application de la loi du 17 juillet 1900. Mais le

cas le plus typique est celui où la compétence du Ministre ne s'appuie sur aucun texte et ne résulte que d'une jurisprudence ; il en est ainsi des élections aux chambres de discipline des officiers ministériels. Rien ne s'oppose à ce que le délai fixé par la Loi du 17 juillet 1900 joue en faveur des intéressés.

Mais, qu'il s'agisse de la loi de 1900, ou des textes spéciaux organisant les recours électoraux, le dessaisissement des autorités administratives chargées du contentieux électoral se fonde toujours sur la même idée : leur silence est assimilé à une décision de rejet ; l'intéressé se trouve donc à même de déférer cette décision au Conseil d'Etat, qui peut alors exercer son contrôle juridictionnel.

2° DU DESSAISISSEMENT DES AUTORITÉS JURIDICTIONNELLES

Le contentieux électoral, ainsi que nous le signalions, présente la particularité suivante : les autorités juridictionnelles qui connaissent des recours électoraux paraissent soumises à une règle analogue : elles doivent statuer dans un délai imparti par les textes législatifs.

a) *Enoncé de la règle.* — Les autorités juridictionnelles d'instance doivent statuer dans un certain délai.

A l'égard des élections municipales, les délais d'instance sont fixés par les articles 38 et 39 de la loi du 5 avril 1884 ; le Conseil de Préfecture doit en principe statuer dans le délai d'un mois, à moins qu'il ne s'agisse du renouvellement général, auquel cas, le délai est porté à deux mois. Lorsque le Conseil de Préfecture ordonne une mesure d'instruction, la décision doit intervenir dans le mois de la première décision. Les mêmes textes précisent le délai imparti.

lorsque le juge doit surseoir à statuer pour attendre la solution d'une question préjudicielle : la partie intéressée doit faire preuve de ses diligences et saisir la juridiction compétente pour résoudre la question préjudicielle dans un délai de quinzaine. Si le juge compétent est saisi dans les délais, le juge de l'élection doit attendre la solution de la question. Le juge de l'élection doit statuer dans les délais ci-dessus fixés (un ou deux mois suivant qu'il s'agit d'un renouvellement spécial ou général) à compter du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif. Si la partie intéressée ne saisit pas le juge de la question dans le délai de quinzaine qui lui est imparti, la décision du Conseil de Préfecture doit intervenir dans le mois qui suit l'expiration dudit délai de quinzaine. La jurisprudence a dû d'ailleurs préciser le champ d'application de ces textes ; elle a notamment décidé que ces textes ne s'appliquaient qu'au cas de sursis motivé par une question d'état ; en conséquence, en cas de demande en inscription de faux, aucun délai n'est imparti au Conseil de Préfecture qui n'est pas dessaisi un mois après le jugement définitif intervenu (1).

Un texte spécial a prévu le dessaisissement du Conseil de Préfecture, en matière d'élections aux Conseils d'arrondissement : l'article 50 de la Loi du 22 juin 1933 prescrit que le Conseil de Préfecture doit statuer dans le délai d'un mois.

Une prescription analogue a été édictée tout récemment par le Décret du 5 mai 1934 qui a transféré au Conseil de Préfecture l'examen en premier ressort des élections au Conseil général. L'article 3 du décret du 8 septembre 1934 pris en exécution du décret du 5 mai 1934, dispose, en

(1) Cons. d'Etat 26 avril 1912, El. de Biskra, Rec. p. 495.

effet, que le Conseil de Préfecture doit statuer dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la réclamation.

Il en va de même des décisions des conseils de contentieux des colonies; en vertu des textes organiques des assemblées, ces décisions doivent intervenir dans un certain délai.

Ces prescriptions ne concernent d'ailleurs que les juges d'instance. Le Conseil d'Etat, saisi d'un appel en matière d'élections au Conseil général, voyait aussi ses pouvoirs limités par un délai précis; en vertu de la loi du 31 juillet 1875, les réclamations devaient être jugées dans un délai de trois mois à partir de l'arrivée des pièces au secrétariat du Conseil d'Etat. Cette disposition n'est plus en vigueur depuis le décret du 5 mai 1934, puisque le Conseil ne connaît plus des élections au Conseil général que comme juge d'appel. Aucun texte semblable à la loi du 31 juillet 1875 n'existe en matière d'élections municipales, ou d'élections au Conseil d'arrondissement. Aucun délai n'a été impartie au Conseil d'Etat, juge d'appel,

Tels sont les différents textes qui ont prescrit le dessaisissement des juges d'instance en matière électorale. Quelle est donc la portée de ces règles ?

b) *Portée de la règle du dessaisissement.* — Avant de tenter de préciser la nature juridique de ce dessaisissement, il est intéressant de voir comment ces règles jouent dans les rapports entre les juges d'instance et d'appel.

Le juge qui n'a pas respecté les délais impartis par les textes se trouve dessaisi. Quelles vont être les applications de cette règle ?

Il se peut que le Conseil de Préfecture ait statué sans respecter les délais. Le Conseil d'Etat, saisi d'un appel,

annule l'arrêté du Conseil de Préfecture illégalement rendu et décide sans renvoi (1). Cette règle a été reconnue devoir s'appliquer au Tribunal administratif d'Alsace-Lorraine (2). Il se peut aussi que l'arrêté du Conseil de Préfecture rendu dans les délais soit annulé après l'expiration du délai dans lequel l'affaire aurait pu utilement être renvoyée devant le Conseil de Préfecture : il y a alors évocation par le Conseil d'Etat (3).

Il se peut enfin, et c'est le cas normal, que le Conseil de Préfecture n'ayant pas statué dans les délais se trouve dessaisi. Les intéressés doivent être avertis du dessaisissement ; ils ont cinq jours pour porter le litige devant le Conseil d'Etat (4).

Quelle est donc la nature de la sanction ? Il semble tout d'abord qu'elle puisse être entièrement assimilée à celle qui régit les recours électoraux portés devant les autorités administratives. L'article 38 de la loi municipale dispose, en effet : « Faute par le Conseil d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est *considérée comme rejetée* ; le Conseil de Préfecture est dessaisi ; le Préfet en informe la partie intéressée qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'Etat ». Les termes de cet article paraissent donc assimiler le silence du juge à une décision de rejet : le recours porté devant le Conseil d'Etat serait un véritable appel.

(1) Cons. d'Etat 26 mars 1909, El. de Dernancourt, Rec. p. 343.

(2) Cons. d'Etat 11 février 1921, El. de Dettwiller, Rec. p. 166-167.

(3) Cons. d'Etat 18 janvier 1905, El. de Tourzel-Ronzières, Rec. p. 47.

(4) Cons. d'Etat 18 avril 1905, El. de Cazilhac, Rec. p. 409.

Cons. d'Etat 30 avril 1909, El. de Grenier-Montgon, Rec. p. 441.

Cons. d'Etat 2 avril 1912, El. de Biskra, Rec. p. 477.

Mais la jurisprudence semble donner une autre interprétation à cette sanction : le dessaisissement du premier juge permet d'intenter un recours direct au Conseil d'Etat, le silence du juge n'est pas assimilé à une décision ; mais, par ailleurs, il n'y a pas déni de justice ; il n'y a que la suppression du premier degré de juridiction. Cette disposition ne se justifierait que par des raisons d'ordre pratiques tirées de la nécessité d'obtenir les solutions des litiges électoraux le plus rapidement possible. Cette interprétation a l'avantage d'être en conformité avec les règles, abrogées actuellement, édictées par la loi du 31 juillet 1875 qui impartissait au Conseil d'Etat un délai pour statuer sur les litiges relatifs aux élections aux conseils généraux dont il connaissait en premier et dernier ressort. Ces dispositions n'étaient au fond que comminatoires ; le Conseil d'Etat ne se trouvait pas dessaisi, parce que à tout litige il faut un juge. Le dessaisissement qui peut être effectif au premier degré en raison de l'existence d'un degré supérieur de juridiction ne pouvait pas exister quand le litige ne relevait que d'un seul juge. Or, les dispositions de la loi de 1875 se fondaient sur la même idée que celle qui inspire les textes des lois de 1833 et 1884 : la nécessité d'obtenir une solution rapide.

Ainsi nous paraît-il évident que le dessaisissement des premiers juges, loin d'être fondé sur l'idée d'assimiler leur silence à un rejet de la réclamation, équivaut simplement à la suppression d'un degré de juridiction ; il n'y aurait donc qu'une simple apparence de similitude entre le dessaisissement des autorités juridictionnelles, et celui des autorités administratives ; nous verrons si cette analyse nous permettra de préciser la nature de leurs pouvoirs.

II. DE L'EXAMEN

DES AUTORITÉS DE CONTROLE DES ELECTIONS

L'étude de l'examen du litige par les autorités de contrôle soulève la question de la procédure que doivent suivre ces autorités pour prendre leur décision.

Nous allons examiner successivement la forme et le fond de leur examen.

A. *Forme de l'examen*

L'intérêt de cette étude est d'opposer ou de comparer les règles de procédure, qui régissent l'examen fait par des autorités juridictionnelles, et celui conduit par des autorités administratives. Nous avons vu que le contentieux électoral se trouvait centralisé au second degré devant le Conseil d'Etat, autorité juridictionnelle ; nous n'aurons donc qu'à insister sur les règles relatives à la première instance ; celles concernant l'examen des litiges par le Conseil d'Etat étant à peu près les mêmes, qu'il s'agisse d'un recours visant un arrêté de Conseil de Préfecture ou d'un Conseil de contentieux des colonies, ou d'un recours dirigé contre une décision de Ministre.

1° EXAMEN DU PREMIER DEGRÉ

Il paraît aisé d'opposer ici la procédure suivie par les autorités juridictionnelles à l'examen conduit par les autorités administratives chargées du contentieux électoral. Cette étude de forme ne doit cependant pas être négligée ; elle est susceptible de traduire la nature intime des pouvoirs de ces diverses autorités.

a) *Forme de l'examen des autorités juridictionnelles.*

— Il faut rappeler tout d'abord que la simple réclamation

portée devant une autorité juridictionnelle n'est pas susceptible d'anéantir, ne serait-ce que momentanément, l'effet positif de la proclamation : la requête portée devant le juge de l'élection n'est pas suspensive ; ce n'est ici que l'application d'une règle de droit commun que nous retrouverons d'ailleurs à l'égard du contentieux électoral relevant d'autorités administratives.

Ce premier point acquis, il nous semble que la procédure qui régit l'examen des autorités juridictionnelles peut être résumée par l'énoncé de deux caractéristiques : la procédure conserve un aspect formaliste ; elle tend à faire respecter les droits de la défense.

1° *Aspect formaliste de la procédure.* — Nous n'aurons pas à insister longuement sur ce point ; le contentieux électoral ne connaît point de textes spéciaux, et la procédure est régie respectivement par la loi du 22 juillet 1889 (Conseil de Préfecture) et les décrets de 1881 (Conseil de Contentieux des colonies).

Nous ne citerons qu'à titre d'exemple la jurisprudence concernant la composition des conseils ; nous retrouvons ici le grand principe de la composition constante de la juridiction : ce sont les mêmes juges qui doivent assister aux séances publiques où l'affaire est appelée, et délibérer sur le litige ; lorsqu'il est prouvé que la composition du Conseil a été modifiée, la procédure est viciée, et l'arrêté rendu dans ces conditions est annulé (1). Le formalisme est ici

(1) Cons. d'Etat 3 mars 1905, El. du Mas, Rec. p. 228.

Cons. d'Etat 15 mai 1914, El. de Vezzani, Rec. p. 605.

A noter que la présence de conseillers généraux pour compléter le Conseil est déclarée régulière. Cons. d'Etat 11 décembre 1925, 3^e espèce, El. de Verdaches, Rec. p. 1003.

rigoureux ; il se peut qu'un conseiller général soit appelé à remplacer un conseiller de Préfecture empêché ; mais dans ce cas, certaines formalités fixées par l'arrêté du 19 Fructidor de l'an XI doivent être remplies, et l'arrêté doit en porter la mention ; l'absence de la mention de l'accomplissement de ces formalités vicie la procédure, et entraîne l'annulation de l'arrêté (1).

Cependant, le juge d'appel apprécie la gravité du grief, et toute irrégularité n'entache pas la procédure de nullité ; ainsi, un conseiller, rapporteur dans un Conseil de Préfecture d'Algérie, s'était intitulé « vice-président », alors « qu'aucun arrêté du Gouverneur Général désignant le vice-président pour l'année en cours n'était intervenu conformément au décret du 19 novembre 1868 » ; cette irrégularité a été jugée comme « sans influence sur la validité de l'arrêté » (2).

Le formalisme apparaît aussi dans les règles de récusation pour parenté ou alliance prévues par les articles 382 du Code de Procédure Civile, et 41 de la loi du 22 juillet 1889 ; l'intéressé n'est plus recevable à se prévaloir de ce grief, s'il le présente hors des délais prescrits par ces textes (3).

En un mot, le caractère juridictionnel apparaît nettement par les règles concernant la composition de l'organe de jugement.

(1) Cons. d'Etat 12 mai 1905, El. de Ceron, Rec. p. 424.

Cons. d'Etat 21 mars 1907, El. de Belbœuf, Rec. p. 276.

(2) Cons. d'Etat 26 avril 1912, El. de Biskra, Rec. p. 495.

(3) Cons. d'Etat 27 juin 1913, El. du Belvédère Campomoro, Rec. p. 781.

Cons. d'Etat 20 janvier 1909, El. d'Aubenton, Rec. p. 61.

2^e *Respect des droits de la défense.* — Une conclusion aussi que peut être tirée des règles qui régissent le respect des droits de la défense dans les instances portées devant les Conseils de Préfecture, et les Conseils de Contentieux des Colonies : ce n'est d'ailleurs que l'application des règles de droit commun.

Malgré les règles très larges qui président à la détermination de l'« intérêt » dont doivent faire preuve les protestataires, il est certain que la procédure devant les autorités juridictionnelles conserve la notion de « parties » présentes à l'instance : il y a cependant sur ce point certaines particularités susceptibles d'être mentionnées.

C'est une grave question de procédure que de savoir si la partie en litige est ou non « propriétaire » de son procès. Le contentieux électoral présente à cet égard des règles presque peu contradictoires. La jurisprudence a reconnu que les actions ouvertes par les lois électorales n'avaient pas un caractère tel que les électeurs ne puissent valablement y renoncer et se désister, après avoir manifesté l'intention de l'exercer. Ainsi le désistement est-il possible : le requérant est maître de son action, il peut l'interrompre avant que le juge n'ait statué (1). Mais le droit de réclamer est rigoureusement personnel : le droit que pouvait exercer le requérant ne passe pas à ses héritiers, et l'action s'éteint par son décès (2) : le juge se trouve ainsi dessaisi de l'action

(1) Cf. Rép. Fuzier-Hermann, V^o Elections n^o 4756 et s.

Egalement : Cass. 5 août 1844, S. 44-1-683.

Cons. d'Etat 22 mai 1914, El. de Bellerive-sur-Allier, Rec. p. 638.

(2) Cf. Laferrière, *op. cit.*, II, 351 et jurisprudence citée.

Cons. d'Etat 26 février 1875, Delhomel, Rec. p. 184.

Cons. d'Etat 18 juillet 1884, El. Luzech, Rec. p. 626.

Cons. d'Etat 17 décembre 1886, El. Puy-l'Evêque, Rec. p. 903.

Cons. d'Etat 14 novembre 1890, de Veye, Rec. p. 825.

à moins qu'à côté du requérant décédé, d'autres protestataires n'aient formulé la même réclamation.

Ainsi, malgré la structure un peu particulière du recours électoral est-on en droit de soutenir que la notion de « parties. » est conservée dans ce contentieux ; c'est d'ailleurs ce à quoi correspondent les règles précises qui veillent au respect des droits de la défense.

Il s'agit en premier lieu de la communication des protestations aux candidats proclamés élus ; qu'il s'agisse de réclamations formulées par des particuliers (1), ou de déférés du Préfet (2), les élus ou candidats intéressés doivent être avertis de ce que le Conseil de Préfecture est saisi du litige ; l'absence de notification entraîne l'annulation de l'arrêté rendu sur procédure irrégulière. Il en a été notamment ainsi décidé dans le cas où le déféré du Préfet, qui ne tendait qu'à la proclamation d'un candidat, n'avait pas été notifié à ce candidat (3). Ainsi le juge ne peut valablement examiner le litige que si les parties intéressées sont averties qu'il est saisi du procès.

C'est la même idée qui préside à la nécessité de la communication respective des pièces et documents produits à l'appui de la demande ou de la défense ; l'absence de communication préalable peut entraîner la nullité (4). Cependant, si les défendeurs sont représentés à l'audience et ont

- (1) Cons. d'Etat 18 avril 1905, El. de Moragne, Rec. p. 409.
Cons. d'Etat 9 décembre 1912, El. d'Armentières, Rec. p. 1177.
Cons. d'Etat 6 août 1913, El. de Baralle, Rec. p. 1016.
Cons. d'Etat 11 février 1921, El. de Colligis, Rec. p. 166.
(2) Cons. d'Etat 11 juin 1909, El. du Meux, Rec. p. 574.
(3) Cons. d'Etat 27 mars 1905, El. de Pradines, Rec. p. 317.
Cons. d'Etat 16 juin 1909, El. de Gelos, Rec. p. 592.
(4) Cons. d'Etat 16 juin 1909, El. de Lamoricière, Rec. p. 592.

fait présenter des observations sur la pièce litigieuse, la procédure doit être considérée comme contradictoire et valable (1). De même, si l'un des griefs invoqués par la demande n'est pas retenu par le juge, le défaut de notification ou de communication des pièces relatives à ce grief ne saurait être pris en considération (2) ; la procédure est contradictoire à l'égard des autres griefs sur lesquels se fonde l'arrêté ; les droits de la défense ont été respectés.

Toujours dans le même ordre d'idées, si une partie a manifesté l'intention de présenter des observations orales à l'audience, l'absence de convocation régulière vicie la procédure et entraîne l'annulation de l'arrêté rendu dans ces conditions illégales (3). Mais la partie doit avoir nettement manifesté l'intention d'intervenir oralement, sinon l'absence de convocation ne constitue pas d'irrégularité (4). La jurisprudence est sur ce point assez libérale ; la partie ayant manifesté son intention de présenter des observations orales ne peut cependant se prévaloir du défaut de convocation régulière si en *fait* les intéressés ont assisté à l'audience, ou se sont faits représenter par des mandataires (5).

En résumé, les formes de l'examen du litige sont telles que le juge voit ses pouvoirs limités par les règles générales qui tendent au respect des droits de la défense. A un point

(1) Cons. d'Etat 6 avril 1909, El. d'Avesnes-les-Aubert, Rec. p. 419.

(2) Cons. d'Etat 4 juillet 1913, El. de Saint-Maixent, Rec. p. 807.

(3) Cons. d'Etat 14 avril 1908, El. de Lavalette, Rec. p. 457.

Cons. d'Etat 11 mars 1921, El. de Bischoffsheim, Rec. p. 295.

(4) Cons. d'Etat 28 janvier 1921, El. de Fontaine Heudebourg, Rec. p. 110-112.

Cons. d'Etat 10 novembre 1922, El. de Montigny-Montfort, Rec. p. 815.

(5) Cons. d'Etat 28 juin 1909, El. de St-Julien du Puy, Rec. p. 621.

Cons. d'Etat 25 avril 1913, El. de Monein, Rec. p. 476.

de vue strictement formel on est en droit de dire que les débats ont bien un caractère juridictionnel.

Une constatation analogue résulte de l'examen des droits des parties sur la conduite du litige ; nous avons vu que le requérant avait le droit de se désister ; il a le droit d'intenter les voies de recours normalement ouvertes contre les décisions de justice de premier degré. La structure spéciale du contentieux électoral n'influe que sur une seule voie de recours : la tierce opposition. En raison de la très large notion d'intérêt qui permet à tous intéressés d'intervenir, la voie de la tierce opposition n'est pas ouverte aux électeurs ; une telle solution est logique, car en leur seule qualité d'électeurs, les intéressés ne peuvent pas se trouver dans une situation telle que la tierce opposition leur soit utile. La jurisprudence a, par contre, admis la tierce opposition intentée par un candidat dont l'élection avait été annulée sans qu'il eut été partie à l'instance (1).

Ainsi la forme de l'examen du litige par autorités dénommées « juges de l'élection » a donc bien un caractère juridictionnel.

b) *Forme de l'examen des autorités administratives.* — En est-il de même de l'examen conduit par les autorités administratives ? On ne peut répondre ici d'une façon absolue, en raison des structures différentes des recours électoraux dont connaissent les autorités administratives.

Dans certains cas, le Ministre devra prendre l'avis d'une autorité collégiale ; il en est ainsi des recours dirigés contre les élections au Conseil Supérieur des Colonies ; le

(1) Cons. d'Etat 3 mai 1833, El. de Bazinac, Rec. p. 326.

Ministre ne statue qu'après avoir consulté le comité de contentieux du Ministre des Colonies ; il est certain que dans ce cas, il y aura une procédure régulièrement suivie ; la défense pourra très certainement faire connaître sa thèse et opposer ses arguments à ceux du demandeur en annulation.

Mais si cette procédure existe, elle n'est au fond que facultative ; il n'y aura d'ailleurs jamais comparution des parties ; il n'y aura pas de débat oral ; par ailleurs, la possibilité pour l'autorité de statuer d'office s'oppose à la notion de partie : la décision d'annulation sera notifiée, mais il n'y aura pas notification de l'intention du Ministre de réviser l'opération (1).

Somme toute, il se peut que devant l'autorité administrative il y ait un semblant de débat écrit ; mais aucune règle, aucun texte, ne viennent en prescrire la nécessité ; cela est laissé à l'appréciation de l'autorité administrative qui instruit l'affaire, comme elle le juge à propos ; saisie d'une requête, l'autorité administrative pourra admettre une sorte de débat entre les intéressés ; en statuant d'office, elle prendra une décision en dehors des intéressés eux-mêmes.

Ainsi, l'examen formel des litiges par ces autorités ne semble pas avoir un caractère juridictionnel ; il reste, d'ailleurs, à savoir si la procédure suivie par l'autorité de jugement est un criterium de fond traduisant la nature des pouvoirs des autorités.

(1) Cependant, la tendance actuelle serait d'introduire la nécessité de certaines formes (communication aux parties).

Cons. d'Etat 8 mars 1935, Robert et Archimbaud, B. H. p. 289.

2° EXAMEN DU SECOND DEGRÉ

Mais, ainsi que nous l'avons vu, que la décision rendue en instance le soit par une autorité d'ordre juridictionnel ou d'ordre administratif, elle peut être déférée au Conseil d'Etat, qui juge le différend en appliquant la procédure contentieuse : les différences concernant l'instance disparaissent donc dans l'examen du second degré.

Nous n'aurons donc ici qu'à signaler des particularités de détails, qui tiennent à ce que les recours électoraux sont organisés par des textes différents qui s'imposent au juge.

a) *Caractère suspensif du pourvoi en Conseil d'Etat.* —

La plupart des textes organisant les recours électoraux ont prévu, contrairement à la règle de droit commun, que le pourvoi en Conseil d'Etat était suspensif ; c'est dire que le candidat dont l'élection a été annulée par le juge d'instance, reste cependant en fonctions, dès lors qu'il a frappé cette décision d'un pourvoi. L'effet suspensif du pourvoi résulte pour les élections aux Conseils d'arrondissement de l'article 54 de la loi du 20 juin 1833, pour les élections aux Conseils Municipaux de l'article 40, § 7, de la loi du 5 avril 1884.

Mais ces textes dérogent à une règle générale qui dénie au pourvoi en Conseil d'Etat tout caractère suspensif : ainsi, dès que dans l'organisation d'un recours électoral, le législateur n'aura pas textuellement prévu que le pourvoi doit avoir un effet suspensif, la règle de droit commun jouera normalement : et le pourvoi n'aura pas d'effet suspensif.

b) *Ministère obligatoire d'un avocat.* — Il en va de même des règles concernant le ministère obligatoire d'un avocat devant le Conseil d'Etat. Le Conseil ne pourra pas

étendre la dispense à des cas que le législateur n'aura pas prévus.

Si la plupart des recours en matière électorale ne nécessitent pas le ministère d'un avocat (L. 31 juillet 1875, art. 16, § 11 ; L. 5 avril 1884, art. 40, § 6), le Conseil d'Etat devra cependant rejeter les recours présentés sans avocat, dans la matière où le législateur n'aura pas explicitement prévu la dispense. C'est ainsi qu'il en a été notamment décidé à l'égard d'un recours attaquant une décision du Ministre de l'instruction publique rendue en matière d'élection au Conseil départemental de l'instruction publique (1).

Ce ne sont là d'ailleurs que des particularités de détail, qui n'influent pas sur les règles de fond de l'examen des litiges électoraux par le Conseil d'Etat ; on peut dire qu'il n'y a qu'une seule procédure s'appliquant à tous les recours ; cette procédure est celle d'ailleurs du Conseil d'Etat au contentieux ; elle ne présente pas de particularité en matière électorale.

B. *Fond de l'examen*

Le déferé du litige aux autorités chargées du contentieux leur confère le droit d'instruire l'affaire de manière à pouvoir décider en connaissance de cause. Le *fond* de l'examen des autorités consistera donc à mettre en œuvre les pouvoirs d'investigation dont elles sont investies.

A cet égard, il est possible de faire une distinction qui paraît rendre compte de la réalité : l'autorité qu'elle soit d'ordre juridictionnel ou administratif, se servira de pouvoirs que l'on peut dénommer « normaux » ; ce sont ceux

(1) Cons. d'Etat 24 mai 1912, Dame Koch, Rec. p. 622.

dont toutes les autorités de jugement sont investies ; il nous incombera cependant de déterminer les particularités qui caractérisent, à cet égard, le contentieux électoral ; mais, en outre, les autorités chargées du contentieux électoral, en raison même de la structure de l'opération électorale qu'elles ont à contrôler, se trouveront parfois contraintes à se livrer à un travail de calcul et de computation tout à fait particulier ; et pour ce faire, ces autorités seront investies de pouvoirs spéciaux d'investigation.

1° POUVOIRS NORMAUX D'INVESTIGATION

Ce sont les pouvoirs que détiennent normalement toutes autorités de jugement ; nous n'aurons donc qu'à insister sur les particularités du contentieux électoral ; pour la clarté de l'exposition, nous examinerons successivement les pouvoirs des autorités juridictionnelles et ceux des autorités administratives.

a) *Pouvoirs des autorités juridictionnelles.* — Il n'y aura pas à proprement parler de règles spéciales régissant l'examen du litige électoral par le juge ; il y aura cependant une manière d'adaptation des règles de droit commun à ce contentieux ; cette adaptation des règles de procédure peut être résumée dans la formule suivante : elle donne à la procédure une grande souplesse tout en conservant un certain formalisme.

Nous allons en vérifier la teneur en étudiant l'examen du litige par le juge dans ses différentes phases qui concernent l'admissibilité et l'admission du grief.

Dans son examen sur l'admissibilité du grief, le juge s'appuiera sur un document essentiel : le procès-verbal de

l'élection. La jurisprudence montre l'importance de cette pièce ; l'examen du juge apparaît ici très formaliste, en ce sens que sa décision dépendra souvent de la seule rédaction du procès-verbal de l'élection.

Il est certain cependant que le procès-verbal n'est pas considéré comme ayant une force juridique spéciale ; il a été décidé notamment qu'aucune loi ne dispose que le procès-verbal des élections fait foi jusqu'à inscription de faux (1). Les erreurs matérielles contenues dans le procès-verbal de recensement général peuvent être rectifiées au moyen des procès-verbaux spéciaux et des feuilles de pointage (2), ou par la seule déclaration du président du bureau et de certains assesseurs (3). Par ailleurs, aucune foi ne serait attachée à un procès-verbal, dès lors qu'il serait démontré qu'il a été signé avant d'être rédigé (4).

Cependant les mentions contenues dans le procès-verbal dicteront souvent la décision du juge ; il s'agit surtout de la relation au procès-verbal des contestations soulevées lors du dépouillement, ou de la proclamation. Le juge rejettera d'une manière très générale les griefs visant des irrégularités de dépouillement ou d'attribution de bulletins, qui n'auraient pas été soulevés, lors du dépouillement du scrutin, et qui n'auraient pas fait l'objet d'une mention au procès-verbal ; le juge semble considérer que ces réclamations tardives ne sont pas fondées. Il en a été ainsi décidé à l'égard d'une réclamation concernant un bulletin annulé, et qui, irrégulièrement, n'avait pas été annexé au procès-verbal. Le juge se contente de remarquer que le protesta-

(1) Cons. d'Etat 5 août 1910, El. de Noceta, Rec. p. 700.

(2) Cons. d'Etat 31 mars 1909, El. de Lussac, Rec. p. 367.

(3) Cons. d'Etat 16 juillet 1920, El. de Codolet, Rec. p. 717.

(4) Cons. d'Etat 6 août 1920, El. de Riec sur Belon, Rec. p. 847.

taire n'a pas soulevé de contestation lors du dépouillement, et que par suite il n'y a pas lieu de tenir compte de ce bulletin (1). Il en a été décidé de même à l'égard de contestations concernant des bulletins considérés comme blancs et incinérés, au lieu d'être annexés au procès-verbal. Ces contestations ont été rejetées en ce qu'elles n'avaient pas été soulevées lors de la rédaction du procès-verbal (2). Le juge applique la même jurisprudence à tous les griefs concernant le dépouillement et qui n'ont pas été soulevés à la rédaction du procès-verbal : qu'il s'agisse de la lecture incomplète des bulletins lors du dépouillement (3), ou de contestations portant sur le tri des bulletins (4).

Ainsi n'est-il pas inexact de soutenir que la jurisprudence paraît ici, créer une irrecevabilité de forme pour certains griefs non relatés au procès-verbal. Ces décisions ne sauraient au fond être critiquées, car la décision du juge provient souvent de ce qu'il présume la vanité d'une contestation soulevée après un délai, alors que les griefs concernant le dépouillement et l'attribution des bulletins, s'ils existent en fait, doivent provoquer une réaction immédiate des partisans de ceux des candidats que lèse la décision du bureau électoral ; ces décisions se fondent donc, sur une présomption de fausseté du grief allégué, tirée de l'absence de mention du procès verbal. Cette jurisprudence doit être

(1) Cons. d'Etat 27 décembre 1907, El. de Castelnau Rivière, Rec. p. 1007.

(2) Cons. d'Etat 9 décembre 1910, El. de Flogny, Rec. p. 935.
Cons. d'Etat 23 décembre 1910, El. de Charleville, Rec. p. 1014.
Cons. d'Etat 28 avril 1920, El. de Ruines, Rec. p. 395.

(3) Cons. d'Etat 12 mars 1909, El. de St-Martin le Supérieur, Rec. p. 286.

Cons. d'Etat 1^{er} mai 1914, El. d'Aullène, Rec. p. 525.

(4) Cons. d'Etat 17 mars 1913, El. de Fourneaux, Rec. p. 350.

liée à celle qui nous allons étudier concernant l'admission des griefs.

Pour fonder son opinion et admettre le grief allégué, le juge pourra suivre deux méthodes distinctes : une méthode positive ; en cela son examen sera très semblable à celui d'un juge ordinaire, il se servira d'un jeu de preuves et de présomptions pour se décider à admettre au fond le grief allégué : une méthode négative : il estimera parfois que l'état de l'affaire ne lui permet plus d'opérer la vérification qu'on lui demande ; il admettra le grief, en présumant la réalité de la protestation ; c'est au fond la contre partie de la jurisprudence que nous venons de citer concernant la mention nécessaire de certains griefs au procès-verbal de l'élection.

La décision du juge pourra se fonder sur une argumentation positive : le grief allégué lui paraîtra vrai, soit par un jeu de preuves, ou de présomptions.

Le juge se trouve libre d'apprécier les preuves apportées par le requérant à l'appui de sa thèse ; nombreuses sont les décisions de rejet fondées sur ce que le juge estime que le grief n'est pas assez établi (1), ou que la preuve du grief fait entièrement défaut (2). Il peut, d'ailleurs, par décision préparatoire, admettre des mesures d'instructions supplémentaires ; il s'agit de l'enquête. Cette mesure peut d'ailleurs être aussi bien ordonnée en instance qu'en appel.

(1) Cons. d'Etat 6 novembre 1907, El. de Payzac, Rec. p. 813.

Cons. d'Etat 6 août 1920, El. du Mayet d'Ecole, Rec. p. 844.

Cons. d'Etat 10 février 1905, El. de Chantenay, Rec. p. 143.

Cons. d'Etat 26 juillet 1905, El. de Toulouse, Rec. p. 676.

(2) Cons. d'Etat 24 juillet 1905, El. du Havre, Rec. p. 664.

Cons. d'Etat 26 mars 1909, El. de Guerlesquin, Rec. p. 343.

Toute indécision sur les formes des enquêtes électorales a disparu depuis la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de Préfecture : en matière électorale, l'enquête est toujours facultative (1), mais elle peut être ordonnée d'office par le juge qui dans ce cas jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier son utilité (2). C'est au juge à déterminer les points sur lesquels doit porter l'enquête (3). Mais après avoir rendu sa décision préparatoire ordonnant l'enquête, le juge est tenu par l'autorité de la chose jugée, et ne peut plus modifier l'étendue de la mesure d'instruction (4). L'enquête doit être contradictoire (5). Elle peut avoir lieu soit en séance publique devant le Conseil de Préfecture, soit sur les lieux devant un conseiller délégué. Mais sont nulles les enquêtes faites à la Sous-Préfecture (6), ou celles qui, commencées sur les lieux, se terminent devant le Conseil de Préfecture (7). Les règles concernant les témoins sont nettement déterminées : il a été décidé que le Conseil de Préfecture ne pouvait entendre directement des témoins à sa barre sans les formalités de l'enquête (8) : les témoins doivent prêter serment, l'absence de serment vicie leur témoignage sans annuler l'enquête dans son ensemble (9). Les témoins reprochables sont prévus par

(1) Cons. d'Etat 17 avril 1905, El. de Morne à l'Eau, Rec. p. 403.
Cons. d'Etat 3 mars 1911, El. d'Andigny, Rec. p. 259.

(2) Cons. d'Etat 7 juillet 1909, El. de Chamaret, Rec. p. 670.
Cons. d'Etat 26 avril 1912, El. de Biskra, Rec. p. 495.

(3) Cons. d'Etat 3 avril 1905, El. de la Brulatte, Rec. p. 334.

(4) Cons. d'Etat 27 juillet 1909, El. de Morlhon, Rec. p. 764.

(5) Cons. d'Etat 28 juin 1905, El. de Pied d'Orezza, Rec. p. 572.

(6) Cons. d'Etat 27 décembre 1905, El. de Venzolasca, Rec. p. 1005.

(7) Cons. d'Etat 18 avril 1905, El. de Fournes, Rec. p. 409.

(8) Cons. d'Etat 17 février 1913, El. de Polignac, Rec. p. 231.

Cons. d'Etat 26 mai 1909, El. de Playols, Rec. p. 542.

(9) Cons. d'Etat 20 mars 1905, El. de Megevette, Rec. p. 291.

l'article 29 de la loi du 22 juillet 1889 ; leur audition peut viciar la procédure, à moins que les témoins reprochables soient en minorité (1). Les signataires de la protestation ne peuvent être entendus (2), mais l'auteur de la protestation peut être entendu à titre de renseignement sans que cela vicie la procédure (3) ; de plus sont valables les témoignages de ceux qui ayant signé la protestation, se sont régulièrement désistés et auxquels il a été donné acte de leur désistement (4). Par ailleurs, aucune disposition de loi n'interdit d'entendre les simples collatéraux (5), ou le maire président du bureau électoral (6).

Nous n'avons insisté sur ces règles de procédure concernant l'enquête électorale que pour préciser l'importance de la preuve dans les élections du juge de l'élection.

Mais, souvent, interprétant souverainement les faits de la cause, le juge ne se décidera qu'en se fondant sur une présomption ; cette jurisprudence s'appliquera surtout dans l'appréciation de la fraude viciant soit la régularité, soit la sincérité du scrutin ; ainsi sera considérée comme présomption de fraude de nature à justifier l'annulation des opérations l'expulsion par le président du bureau de deux électeurs se bornant à vérifier le nombre des votants (7) ou la disparition de la liste d'émargements (8). Par contre, la circonstance qu'un plus grand nombre de candidats que celui des conseillers à élire a obtenu la majorité absolue,

(1) Cons. d'Etat 24 février 1913, El. de Corent, Rec. p. 263.

(2) Cons. d'Etat 10 avril 1905, El. de Hours, Rec. p. 359.

(3) Cons. d'Etat 5 août 1910, El. de Noceta, Rec. p. 700.

(4) Cons. d'Etat 6 janvier 1909, El. de Caille, Rec. p. 10.

(5) Cons. d'Etat 6 avril 1909, El. de Blavincourt, Rec. p. 419.

(6) Cons. d'Etat 17 mai 1909, El. de Neuville-sur-Saône, Rec. p. 507.

(7) Cons. d'Etat 16 février 1910, El. de St-Afrique, Rec. p. 128.

(8) Cons. d'Etat 23 janvier 1911, El. de Balazuc, Rec. p. 86.

ne constitue pas aux yeux du juge une présomption de fraude devant entraîner l'annulation des opérations électorales (1).

On ne peut que se borner à rapprocher ces décisions les unes des autres ; elles font apparaître le plein pouvoir d'appréciation dont jouit le juge de l'élection pour décider de la « présomption » susceptible de fonder son opinion ; le fait ne sera pas nettement établi ; il n'y aura qu'une présomption : le juge sanctionnera. Ce jeu de la présomption vient confirmer l'impression que nous avait donnée l'étude de l'étendue des pouvoirs du juge. La mise en œuvre de ses pouvoirs relève de la portée de l'« arbitrage » du juge qui au fond ne se décide souvent que par l'aspect du litige.

La décision du juge se fondera également sur un raisonnement d'ordre négatif : le grief allégué demanderait à être vérifié ; mais les faits de l'instance sont tels que toute vérification est impossible ; le juge admettra le grief, en se fondant sur une sorte de présomption de réalité du grief allégué ; ce sera là encore l'application d'un plein pouvoir d'appréciation. De même que dans la jurisprudence précitée concernant la rédaction du procès-verbal, le juge interprétait l'absence de mention du grief dans le procès-verbal comme une présomption de vanité de la demande des requérants, de même, le juge voit dans le fait que toute vérification est devenue impossible comme une présomption de

(1) Cons. d'Etat 12 mai 1905, El. de St-Laurent des Hommes, Rec. p. 423.

Cons. d'Etat 12 mars 1909, El. de St-Martin le Supérieur, Rec. p. 287.

Cons. d'Etat 20 février 1905, El. de Chatres-sur-Cher, Rec. p. 184.

Cons. d'Etat 27 décembre 1912, El. de Plouvenez-Moëlec, Rec. p. 1262.

la vérité de la protestation ; le juge paraît interpréter l'impossibilité de la vérification comme le résultat d'une manœuvre conduite par ceux que pouvait léser la protestation, objet de la requête. Le juge se prononce en dehors du jeu des preuves ; il ne demande plus au requérant d'apporter la preuve de ce qu'il avance ; il se contente de remarquer que les faits de l'espèce ne peuvent plus donner lieu à une vérification sérieuse. L'empêchement apporté à l'examen normal du contrôle du juge doit se traduire dans le doute, par l'admission du grief allégué. La jurisprudence offre de nombreux exemples de ce raisonnement, qu'il s'agisse des vérifications spéciales de bulletins, et d'attribution des voix (1), ou de griefs d'ordre plus général portant sur l'ensemble du résultat de l'opération dont le contrôle est devenu impossible en raison de l'état des pièces du dossier (2).

Ainsi, l'étude des règles qui régissent l'examen du litige par le juge de l'élection ne révèle pas de particularités très marquantes. Le juge conduit son instruction comme un juge administratif ordinaire : la caractéristique est la grande liberté d'appréciation qu'il apporte à l'examen des faits. Les jurisprudences que nous avons exposées s'expliquent toutes par la nature même des litiges électoraux ; les contestations portent sur une opération complexe qui exige

(1) Cons. d'Etat 10 mars 1909, El. d'Agen, Rec. p. 261.

(2) Cons. d'Etat 6 avril 1920, El. de Riec sur Belon, Rec. p. 847.
Cf. également :

Cons. d'Etat 14 février 1908, El. d'Hérissou, Rec. p. 152.

Cons. d'Etat 27 janvier 1911, El. de Bourail, Rec. p. 114.

Cons. d'Etat 20 février 1914, El. de Buis les Baronnies, Rec. p. 234.

Cons. d'Etat 4 août 1920, El. de Monsols, Rec. p. 804.

Cons. d'Etat 19 mai 1933, El. d'Alger, n° 25.783.

Cons. d'Etat 27 juillet 1933, El. de Calenzana, n° 25.781.

les pleins pouvoirs d'appréciation du juge ; d'où le jeu des présomptions qui vient doubler le jeu des preuves.

L'examen des litiges par les autorités administratives chargées du contentieux électoral obéit-il aux mêmes principes ?

b) *Pouvoirs des autorités administratives.* — La réponse à cette question dérive de celle que nous avons donnée concernant la forme de l'examen des litiges par les autorités administratives.

Nous assistons à une entière liberté d'appréciation qui permet à l'autorité saisie de se former son opinion à sa guise ; il n'y a pas à proprement parler de procédure ; l'autorité saisie paraît juger sans règles préalables : agit-elle comme autorité de tutelle, comme autorité hiérarchique ? Nous aurons à répondre à cette question en étudiant la nature des pouvoirs des autorités saisies ; toujours est-il qu'aucune règle de procédure ne vient limiter la liberté de l'autorité administrative dans son appréciation du litige.

Théoriquement très différent de l'examen conduit par une autorité juridictionnelle, l'examen fait par l'autorité administrative s'en rapproche en fait. Si les mesures d'instruction ne sont pas réglementées, l'autorité administrative procédera comme le juge de l'élection en s'aidant du jeu des preuves et des présomptions et prendra sa décision en conséquence.

Ainsi, bien qu'il soit très délicat de se prononcer, en raison du manque de publicité des instructions de litiges par les autorités administratives, leur examen ne paraît pas être en fait sensiblement différent de celui du juge ; les mêmes problèmes demandent l'emploi de méthodes analogues.

Leur assimilation est d'ailleurs complète à l'égard des pouvoirs spéciaux qu'ils peuvent avoir à mettre en œuvre pour la solution de certains litiges.

2° POUVOIRS SPÉCIAUX D'INVESTIGATION

Nous faisons allusion aux pouvoirs des autorités de contrôle sur le recensement ou même sur le dépouillement du scrutin.

Dans la plupart des cas, l'autorité saisie d'une requête concernant le calcul de la majorité, ou l'attribution des bulletins, sera obligée de reprendre les calculs opérés par le bureau électoral, ou la commission de recensement. Il y aura vérification de calculs déjà effectués. Ces pouvoirs très étendus doivent cependant être considérés comme normaux puisque l'élection étant une opération d'ordre arithmétique, il est nécessaire que l'organe de contrôle puisse vérifier l'ensemble des calculs influant sur le résultat.

Mais il se peut aussi que, après la clôture du scrutin, le bureau ne procède à aucune proclamation, parfois même ne fasse aucun dépouillement. L'autorité de jugement pourra être saisie soit par l'Administration, soit par requête, d'une demande tendant au dépouillement, au recensement, des bulletins, et à la proclamation des résultats ; elle devra y déférer. Cette opération qui apparaît comme strictement administrative et non contentieuse pourra être faite par les autorités administratives chargées du contentieux. Mais elle sera faite également par les autorités juridictionnelles. La jurisprudence offre des exemples dans lesquels le Conseil de Préfecture, ou le Conseil d'Etat (lorsqu'il était juge en premier et dernier ressort de certaines élections) ont effectué le dépouillement des urnes, qui n'avaient pas été ou-

vertes par le bureau (1). Il va de soi que ce dépouillement ne saurait être fait par l'autorité de jugement que si les urnes transmises paraissent être authentiques, et n'avoir été l'objet d'aucune manœuvre (2).

Ces pouvoirs spéciaux sont-ils d'ordre administratif ou contentieux ? Nous nous réservons de répondre à cette question en étudiant la nature des pouvoirs des autorités saisies. Il nous suffit pour l'instant de signaler l'existence de ces pouvoirs spéciaux, et l'assimilation complète sur ce point des autorités juridictionnelles et administratives chargées du contentieux électoral.

En résumé, l'examen des litiges par les autorités de contrôle des élections paraît très différent en la forme ; les autorités juridictionnelles suivent une procédure stricte mais souple, alors que les autorités administratives jouissent de la plus entière liberté pour mener à bien l'instruction de l'affaire qui leur est déférée. Cette différence de forme se traduit-elle par une différence de fond ? Nous ne le croyons pas. Le contentieux électoral est unique et pose des problèmes semblables ; les méthodes suivies par les diverses autorités seront nécessairement les mêmes ; d'ailleurs la grande souplesse de la procédure qu'appliquent ces autorités juridictionnelles permet au juge de former son opinion sur des présomptions. Ce plein pouvoir d'appréciation rejoint au fond la liberté laissée aux autorités administratives pour conduire l'instruction du litige.

(1) Cons. d'Etat 3 avril 1908, El. d'Olmi Capella, Rec. p. 347.

Cons. d'Etat 16 janvier 1914, El. de Toulouse, canton sud, Rec p. 53.

Cons. d'Etat 27 mars 1914, El. de Monthermé, Rec. p. 416.

(2) Cons. d'Etat 31 mars 1911, El. de Bussièrès-Badil, Rec. p. 413.

Nous en aurions terminé avec l'étude de la mise en œuvre des pouvoirs des autorités de contrôle s'il ne nous restait à comparer les résultats des examens conduits par ces diverses autorités : c'est l'étude de la décision qui résoud le litige.

III. DE LA DÉCISION

DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE DES ELECTIONS

L'étude de la décision prise par les autorités de contrôle doit être faite au double point de vue de la forme et du fond.

Les décisions des autorités juridictionnelles pourront être en la forme très différentes de celles des autorités administratives. Ces différences se répercuteront-elles sur le fond même de la décision ? Pourront-elles être prises comme un criterium caractérisant la nature des pouvoirs de ces autorités ?

En nous réservant de répondre ultérieurement à la deuxième question, nous allons examiner les différents termes de cette comparaison.

A. *Forme de la décision*

Les différences de forme des décisions des autorités juridictionnelles et des autorités administratives ne sont au fond que la conséquence des différences de forme que nous avons relevées en examinant les procédures que devaient suivre les autorités dans l'examen du litige.

1° FORME DE LA DÉCISION DES AUTORITÉS JURIDICTIONNELLES

Les décisions des autorités juridictionnelles sont soumises à une forme rigoureuse ; et nombreuses sont les nul-

lités encourues pour erreurs ou omissions dans la rédaction des arrêtés des Conseils de Préfecture ou des Conseils de contentieux administratif des colonies.

Comme toute décision de justice, ces arrêtés comprennent trois parties distinctes : les visas, les motifs et le dispositif. La structure de l'arrêté est prévu par un texte spécial : l'article 48 de la loi du 22 juillet 1889 : « Les arrêtés pris par le Conseil de Préfecture mentionnent qu'il a été statué en séance publique ; ils contiennent les noms et conclusions des parties, le vu des pièces et des dispositions législatives dont ils font application... Ils sont motivés ».

En fait, la plupart des annulations de forme prononcées contre les arrêtés des Conseils de Préfecture proviendront d'erreurs ou d'omissions dans les visas de la décision.

En dehors des textes appliqués par le juge à la solution du litige, devront être visées toutes les conclusions déposées par les parties en présence ; l'absence du visa des conclusions (1), l'omission par le juge d'analyser succinctement les prétentions des parties exposées dans leurs mémoires (2) entraînent l'annulation de l'arrêté ainsi rédigé. Mais le formalisme ne va pas jusqu'à faire annuler des arrêtés pour des inexactitudes provenant d'erreurs de copies (3), ou d'erreurs ne portant que sur des points secondaires ; le nom de l'auteur de la protestation inexactement reproduit (4), le fait que l'arrêté mentionne à tort que les protestataires ont été convoqués à l'audience, alors que ceux-ci, qui n'avaient pas demandé à présenter des observations orales, n'avaient

(1) Cons. d'Etat 7 juin 1905, El. de Cramoisy, Rec. p. 524.

(2) Cons. d'Etat 27 décembre 1905, El. de Venzolasca, Rec. p. 1005.

(3) Cons. d'Etat 14 mai 1920, El. de Bollène, Rec. p. 492.

(4) Cons. d'Etat 27 janvier 1905, El. de Fitou, Rec. p. 81.

pas à être convoqués (1), sont des inexactitudes qui ne sont pas susceptibles d'entraîner l'annulation de l'arrêté.

En vertu de l'article 48 de la loi du 22 juillet 1889, le Conseil de Préfecture doit motiver ses arrêtés ; cette obligation est de l'essence même de toute décision de justice, et la jurisprudence ne contient aucune annulation fondée sur l'absence de motifs ; par contre, le défaut de motifs peut être une source d'annulation ; le Conseil, saisi d'une protestation, doit répondre à tous les griefs qui lui sont soumis, et son arrêté n'est régulier qu'autant que sa réponse est implicite (2).

2° FORME DES DÉCISIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

Si les décisions des autorités juridictionnelles sont toutes construites suivant une même méthode (visa, motifs, dispositif) les décisions des autorités administratives sont en général rédigées en toute liberté, à moins qu'un texte spécial ne soit venu imposer à l'autorité une rédaction particulière ; nous faisons allusion ici à la nécessité de motiver les décisions.

L'organisation actuelle de l'administration tend de plus en plus à imposer aux administrateurs l'obligation de motiver leurs décisions. L'exemple le plus frappant est celui concernant les décisions du Préfet prises en vertu de l'article 63 de la loi du 5 avril 1884. Avant le décret du 5 novembre 1926, le Préfet ne pouvait statuer sur l'annulation de la délibération du Conseil Municipal qui lui était déférée qu'après l'avis du Conseil de Préfecture pris en tant que corps consultatif. L'article 19 du Décret du 5 novembre

(1) Cons. d'Etat 17 avril 1905, El. de Chavenay, Rec. p. 403.

(2) Cons. d'Etat 25 avril 1913, El. de Corneille, Rec. p. 476.

1926, modifiant l'article 66 de la loi municipale, a remplacé la formalité de l'avis préalable du Conseil de Préfecture, par la nécessité pour le Préfet de motiver sa décision : « l'annulation est prononcée par arrêté motivé du Préfet ». Le texte d'ailleurs ne paraît faire une obligation de motiver la décision que lorsqu'il s'agit d'une annulation. Le rejet de la demande par le Préfet pourrait ne pas être motivé. Cette réforme n'intéresse qu'assez indirectement le contentieux électoral ; nous avons vu cependant que le Préfet, saisi par le recours des articles 63 et suivants de la loi municipale, se trouvait compétent pour statuer sur le contentieux d'élections faites au sein de l'assemblée municipale, et dont les résultats se présentent sous la forme d'une délibération de cette assemblée ; la réforme de 1926 a donc eu pour résultat d'exiger la rédaction de motifs dans les décisions concernant ces élections.

En est-il de même des autres décisions prises par les autorités administratives chargées du contentieux électoral ; malgré le caractère contentieux des décisions, il semble qu'il faille poser en principe que l'autorité de décision n'est pas obligée de motiver à moins d'un texte spécial (1).

En fait, les contentieux électoraux les plus évolués exigent que l'autorité motive sa décision ; il en est ainsi à l'égard des élections au Conseil Supérieur des Colonies.

En résumé, théoriquement, différentes en leurs formes, les décisions sont souvent identiques : autorités juridictionnelles ou administratives motivent leurs décisions ; mais il est certain que le formalisme est beaucoup moins strict à l'égard des décisions des autorités administratives : la jurisprudence ne révèle pas à notre connaissance d'annula-

(1) Cons d'Etat 27 janvier 1933, Dubosc, Rec. p. 125.

tion de décisions ministérielles pour défaut de visas, ou d'analyse des prétentions des parties.

Cette étude de la forme de la décision des autorités ne fait que poser un problème que nous tenterons de résoudre ultérieurement ; ces différences formelles, si tant est qu'elles existent en pratique, influent-elles sur la nature des pouvoirs des autorités saisies de litiges électoraux ?

B. *Fond de la décision*

C'est l'étude du contenu de la décision ; elle nous permettra aussi de préciser la manière dont se pose le problème de la nature des pouvoirs des différentes autorités chargées du contentieux électoral ; nous examinerons successivement le contenu des motifs et du dispositif.

1° CONTENU DES MOTIFS

Les motifs des décisions révèlent l'activité complexe que déploie l'autorité de jugement du contentieux électoral ; sans nous prononcer ici sur la nature intime des pouvoirs des autorités de jugement, nous nous bornerons à relater le sens des motifs de leurs décisions. Il est aisé de faire un départ entre le rôle normal de l'autorité de jugement, et un rôle spécial que révèle l'existence de certains motifs que l'on serait tenté de considérer comme ayant une portée d'administration active.

Le rôle normal de l'autorité de jugement est révélé par tous les motifs qui n'ont d'autre but que de préciser la situation de fait que présente le litige, et de déterminer la règle légale qui lui est applicable.

Ce rôle se traduira tout d'abord soit par l'application pure et simple de la loi, soit par la constatation de l'absence de texte : il en est ainsi notamment à l'égard du grief visant le fait qu'un infirme se serait fait aider par un électeur de son choix pour introduire son bulletin de vote dans l'enveloppe et pour le glisser dans l'urne. Le juge se contente de rappeler l'existence de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1913, et rejette le motif (1). Ce sera toujours la recherche de l'application de la règle légale qui révélera la constatation de l'absence d'une prescription précise ; ainsi ne sera pas prise en considération la protestation se prévalant d'une prétendue irrégularité résultant du fait que le dépouillement aurait eu lieu en l'absence des candidats ; le juge se borne à constater que la présence des candidats au dépouillement n'est prévue par aucune disposition législative au réglementaire ; il rejettera le grief (2).

L'autorité de jugement restera dans son rôle normal en interprétant ou même en complétant la règle légale applicable à l'espèce. C'est ainsi notamment qu'elle peut avoir à concilier des textes apparemment contradictoires. Il a été décidé, par exemple, que l'article 7 de la loi du 30 juillet 1914 qui édicte que le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs, ne fait pas obstacle à l'application du § 2 de l'article 2 du décret du 2 février 1852 d'après lequel, dans les collèges de moins

(1) Cons. d'Etat 3 février 1922, El. de Castineta, Rec. p. 107.

(2) Cons. d'Etat 10 novembre 1922, El. de Montigny-Montfort, Rec. p. 185.

Cf. également :

Cons. d'Etat 12 mars 1920, El. de Château-du-Loir, Rec. p. 273.

Cons. d'Etat 5 novembre 1920, El. de Sigoulès, Rec. p. 925.

Cons. d'Etat 9 février 1923, El. de Dunkerque, ouest, Rec. p. 141.

de 300 votants, le bureau électoral peut procéder lui-même au dépouillement du scrutin (1). Nombreuses sont les décisions dont les motifs interprètent la disposition législative (2).

En précisant la règle légale applicable, l'autorité de jugement ne fait que ce à quoi l'oblige la nécessité de juger.

Mais les motifs des décisions électorales doivent contenir d'autres dispositions ; elles paraissent parfois prescrire une ligne de conduite à l'Administration : l'autorité de jugement aurait-elle donc à intervenir sur le terrain de l'administration active ?

On peut nettement répondre par la négative ; les prescriptions contenues dans les motifs des décisions et qui souvent ne sont au fond que la précision donnée à une règle légale (3), n'ont d'autre valeur qu'une indication jurisprudentielle ; les autorités de jugement ne peuvent pas prendre d'arrêt de règlement. On ne saurait d'ailleurs trouver dans le contentieux électoral des décisions analogues à celles que prend notamment le juge dans le contentieux des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Dans ce dernier cas, la décision du juge contient nettement des prescriptions d'ordre administratif s'imposant aux parties ; dans le contentieux électoral, les motifs qui sembleraient se rapprocher de ces prescriptions ne sont en réalité que

(1) Cons. d'Etat 2 décembre 1910, El. d'Oradour sur Vayres, Rec. p. 868.

(2) Cf. jurispr. précitée.

Cons. d'Etat 27 juin 1913, El. de Nîmes, Rec. p. 781.

Cons. d'Etat 10 juillet 1905, El. d'Alzi, Rec. p. 638.

(3) Cons. d'Etat 12 mai 1909, El. de Plaissan, Rec. p. 485.

la conséquence du pouvoir normal du juge de préciser la teneur de la règle légale à appliquer.

D'ailleurs, la jurisprudence présente des exemples très nets déterminant la limite exacte entre le pouvoir de l'autorité de jugement, et le pouvoir de l'administration active ; il est certain notamment que l'autorité de jugement du contentieux électoral ne peut, en tant que saisie d'un litige, juger de l'opportunité d'une mesure administrative ; l'appréciation est souvent délicate ; il a été notamment décidé que le contrôle portant sur la répartition des sièges entre les sections, d'après le nombre des électeurs, avait le caractère d'un contrôle de la régularité de l'opération, et non de l'opportunité (1) ; en effet, l'administration active ne jouit pas dans cette répartition de son pouvoir d'initiative ; elle n'a pas à faire œuvre d'appréciation arbitraire ; elle n'a qu'à appliquer une règle ; le juge a le droit de contrôler l'application. Plus nette encore est la décision qui a annulé l'arrêté d'un Conseil de Préfecture ayant prescrit à l'administration l'exécution d'une mesure. Il s'agissait de l'établissement d'un plan de sectionnement (2). En ordonnant l'exécution du plan, le juge empiétait sur le domaine de l'administration active ; sa décision était illégale.

Il se peut d'ailleurs que les motifs de la décision contiennent une opinion que ne reproduira pas le dispositif ; nous faisons allusion aux nombreuses décisions, dans lesquelles le juge appréciant que le grief n'a pas eu d'influence sur le résultat de l'opération, retient, dans ses motifs, l'existence du fait incriminé en le qualifiant de « regretta-

(1) Cons. d'Etat 26 juillet 1905, El. de Capvern, Rec. p. 678.

(2) Cons. d'Etat 17 février 1909, El. de Bourcia, Rec. p. 178.

ble » (1). Cette mention n'a pas d'autre valeur qu'une indication jurisprudentielle ; sans doute, l'administration peut y voir un conseil, une directive, mais ce n'est pas là pour le juge, faire œuvre d'un pouvoir qui ne lui appartient pas ; il se contente de remarquer le caractère regrettable du fait allégué, sans prendre de décision s'imposant à l'administration.

Ainsi, l'examen des motifs des décisions relatives au contentieux électoral ne révèle qu'une application normale des pouvoirs reconnus à toutes les autorités de jugement. Plus curieuse est l'étendue des pouvoirs dont fait preuve l'examen du dispositif des décisions du contentieux électoral.

2° CONTENU DU DISPOSITIF

Le dispositif des décisions du contentieux électoral doit être étudié en lui-même et à l'égard de ses conséquences.

La lecture la plus superficielle des décisions des autorités chargées du contentieux électoral révèle qu'elles font œuvre dans leur dispositif de deux pouvoirs différents ; la plupart du temps, l'autorité de jugement, après avoir constaté l'illégalité (irrégularité ou insincérité) se bornera à annuler en totalité ou en partie les opérations électorales

(1) Cons. d'Etat 10 mars 1905, El. de Langogne, Rec. p. 248.

Cons. d'Etat 9 janvier 1907, El. de Calenzana, Rec. p. 26.

Cons. d'Etat 5 février 1908, El. d'Ennezat, Rec. p. 112.

Cons. d'Etat 19 février 1908, El. de Barbazan, Rec. p. 167.

Cons. d'Etat 25 juillet 1913, El. de St-Germain de Calberte, Rec. p. 916.

Cons. d'Etat 20 février 1914, El. d'Huriel, Rec. p. 233.

Cons. d'Etat 6 août 1920, El. de St-Meen le Grand, Rec. p. 839.

Cons. d'Etat 29 février 1924, El. de Pau Est, Rec. p. 252.

qui lui auront été déferées ; parfois, en dehors de l'annulation, le juge procédera à une proclamation des résultats.

Le pouvoir d'annulation est, sans aucun doute, le pouvoir de droit commun du juge de l'élection ; il ne présente aucune particularité ; que l'autorité soit juridictionnelle ou administrative, l'autorité de jugement ne saurait prendre d'autres sanctions que *d'annuler* les opérations litigieuses au cas où le grief allégué serait reconnu fondé.

Plus délicat est le jeu du pouvoir de réformation dont est investie l'autorité de jugement des élections.

Nous avons vu l'étendue des pouvoirs de l'autorité de jugement sur la proclamation de l'élection ; c'est au fond la même question que nous retrouvons ici en étudiant le contenu du dispositif ; nous n'aurons qu'à préciser les notions que nous avons déjà rappelées.

L'analyse est nécessaire ; sans nous poser ici la question de la nature des pouvoirs, il suffit de rappeler la structure complexe de l'opération électorale pour justifier ce pouvoir spécial ; le juge se substitue-t-il au bureau de recensement ? En apparence, on ne peut répondre que par l'affirmative ; c'est ce que traduit Laferrière, en disant du juge de l'élection qu'il est une manière de « bureau supérieur de recensement des votes ». En réalité, ce pouvoir se justifie en raison de la nécessité de contrôler la régularité de l'opération sous toutes ses phases, et notamment sous celle de la régularité arithmétique ; l'organe de contrôle, l'autorité de jugement (pour ne pas prononcer le mot de juge) à qui l'on pose une question de chiffres, doit répondre par un *calcul* ; il doit en tirer les conséquences logiques, et réformer la proclamation des résultats, s'il lui apparaît que la proclamation attaquée a été faite d'après un recensement inexact, ou en attribuant faussement des bulletins à

un candidat. Evidemment, le juge paraît prendre une décision qui remplace une décision administrative antérieure; il semble s'immiscer dans le domaine de l'administration active. Bornons-nous à poser le problème : il faut cependant le préciser encore sur un point : ce pouvoir de réformation se traduira donc par un pouvoir de proclamation des résultats qui pourra parfois être mis en œuvre, alors qu'aucune proclamation n'aura été faite antérieurement par l'administration. Sur ce point, le contentieux électoral a un caractère nettement original : les pouvoirs de l'autorité de jugement apparaissent comme nettement exorbitants.

Ce pouvoir spécial de proclamation a reçu d'ailleurs une autre application : il s'agit du cas très particulier où un bureau électoral aurait proclamé l'élection d'une femme après un scrutin dans lequel les femmes ne sont ni électrices ni éligibles. L'autorité de jugement saisie d'un tel litige a le droit non seulement d'annuler l'élection de la candidate élue, mais de réformer le résultat du scrutin ; on considère en effet, que la proclamation d'une candidate après un scrutin dans lequel les femmes n'ont aucun droit d'électorat ou d'éligibilité, est une proclamation non avenue (1) ; et le résultat doit être rectifié en conséquence ; ce n'est au fond qu'un cas particulier de la règle générale que nous avons énoncée : l'autorité de jugement du contentieux électoral a un pouvoir de proclamation des résultats, dès que le litige porte sur une question de décompte des voix ; l'élection de la femme étant non avenue, le bureau électoral n'a pas pourvu à tous les sièges ; il reste un siège va-

(1) Cf. notamment décision intervenue en matière de déclaration de candidature.

Cons. d'Etat 26 janvier 1912, Dame Marguerite Durand, S. 1912-3-89, note Hauriou.

cant à pourvoir selon les résultats acquis ; la requête dirigée contre l'élection de la candidate pose implicitement la question de la proclamation d'un remplaçant.

Ainsi, l'étude du dispositif de la décision révèle-t-elle une particularité intéressante : l'autorité de jugement de l'élection a un pouvoir qui paraît exorbitant ; nous aurons à voir dans quelle mesure cette constatation influe sur la nature des pouvoirs de ces autorités.

Le dispositif de la décision pourra avoir des conséquences sur la conduite des opérations électorales. De plus, le dispositif statuant sur des opérations du 1^{er} tour de scrutin pourra entraîner par voie de conséquence l'annulation du second tour.

Le premier point ne présente guère de difficultés ; l'annulation d'élections de candidats proclamés après le premier tour de scrutin produit des vacances, qui ne peuvent être comblées que par de nouvelles opérations électorales (1) ; il ne pourrait pas être pourvu à ces vacances par une adaptation des résultats obtenus par un second tour, qui n'avait pas été fait pour nommer à ces places (2).

L'annulation du second tour de scrutin par voie de conséquence soulève par contre un certain nombre de difficultés.

L'hypothèse la plus aisée est la suivante ; le premier tour de scrutin est annulé dans son ensemble ; il doit entraîner l'annulation du second tour ; car les deux tours de scrutin ne sont au fond que les deux phases d'une même opération ; on ne comprendrait pas le maintien d'une opé-

(1) Cons. d'Etat 20 janvier 1909, El. de Villargondran, Rec. p. 61.

(2) Cons. d'Etat 11 juillet 1913, El. de Vallereuil, Rec. p. 842.

ration complémentaire (2^e tour), alors que l'opération primitive (1^{er} tour) serait considérée comme non avenue. Cette jurisprudence est nettement établie, et parfaitement justifiée (1). Par ailleurs si après rectification un candidat est proclamé élu au 1^{er} tour, il va de soi que le second tour qui ne présente plus aucun intérêt, doit être annulé par voie de conséquence (2).

Les autres applications des annulations du second tour par voie de conséquence se fondent sur une autre idée. Laferrière expose le fondement de cette jurisprudence de la manière suivante (3) :

« Il est d'ordre public qu'un corps électif ne soit pas composé de plus de membres que la loi ne lui en assigne. et qu'un collège électoral n'ait pas plus de représentants qu'il n'en doit légalement avoir. Si donc les changements apportés à un premier tour de scrutin par une décision contentieuse, combinés avec les résultats primitivement proclamés du second tour, doivent avoir pour effet d'altérer la composition légale d'un corps électif, il faut que le juge administratif remédie de lui-même à cette conséquence de sa décision ; il faut qu'il ramène le corps électif à son effectif légal ; il ne peut le faire qu'en annulant d'office les résultats du second tour qui sont devenus incompatibles avec ceux du premier ».

Ainsi le juge de l'élection sera donc investi d'un pouvoir d'annulation d'office ; car les conclusions déposées

(1) Cons. d'Etat 16 février 1876, El. de Nistos.

Cons. d'Etat 24 décembre 1892, El. de St-Baudelle.

Cons. d'Etat 10 février 1894, El. de St-Porquier.

Cons. d'Etat 15 mars 1905, El. de Caillac, Rec. p. 262.

(2) Cons. d'Etat 28 juin 1929, El. de Nogent-le-Rotrou, Rec. p. 647.

(3) Laferrière, *op. cit.*, 11 p. 370.

devant lui pourront ne pas faire allusion à cette annulation éventuelle du second tour. En fait, il serait possible de voir le fondement de ces pouvoirs dans une sorte de demande implicite du requérant. Mais, ainsi que le fait remarquer Laferrière, le juge serait contraint de procéder à cette annulation par voie de conséquence, alors même que des conclusions précises déposées devant lui s'y opposeraient formellement. Ce pouvoir particulier ne se fonde donc que sur la règle supérieure de l'organisation normale des corps élus, qui s'impose au juge de l'élection.

L'énoncé de ce principe est donc parfaitement clair : ses applications sont beaucoup plus délicates : il s'agit surtout des élections au scrutin de liste dans lesquelles après le remaniement du premier tour opéré par le juge, il y a plus de candidats proclamés que n'en comporte l'effectif légal ; en ce cas que doit faire le juge ; après une certaine hésitation, la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est fixée en ce sens que les opérations du second tour devaient être annulées dans leur ensemble.

Il va de soi que si les modifications apportées par le juge n'ont d'autre conséquence que de restreindre le nombre des candidats proclamés au premier tour, les élus du second tour conserveront le bénéfice de leur élection ; il a même été précisé que le remaniement opéré par le juge au résultat du premier tour de scrutin n'entraînait pas par voie de conséquence l'annulation du second tour de scrutin, si le nombre total des élus au premier et au second tour de scrutin ne dépassait pas l'effectif légal (1).

(1) Cons. d'Etat 4 janvier 1905, El. d'Ouzouer sur Trézec, Rec. p. 7.

Cons. d'Etat 7 janvier 1926, El. de St-Jean d'Ascacras, Rec. p. 21.

Cons. d'Etat 26 février 1926, El. de Cognac, Rec. p. 222.

Cons. d'Etat 20 décembre 1929, El. de Soudeilles, Rec. p. 110.

C'est donc le nombre de l'effectif légal qui guide le juge dans ses décisions ; en fait, ce n'est là que le corollaire de ses pouvoirs normaux d'annulation, combinés avec le pouvoir de proclamation des résultats ; son pouvoir de proclamation lui donne ainsi un pouvoir d'annulation d'office, qu'exige le respect des règles légales de la composition des corps électifs.

IV. DES VOIES DE RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DES AUTORITÉS DE CONTROLE DES ELECTIONS

Il est intéressant de grouper en un tableau rapide les règles qui président à l'organisation des voies de recours en matière électorale ; cela permettra d'ailleurs d'opposer la procédure contentieuse à l'examen des litiges par les autorités administratives.

A. *Recours contre les décisions des autorités juridictionnelles*

L'organisation des voies de recours contre les décisions des autorités juridictionnelles, en matière de contentieux électoral, suit les règles de droit commun ; nous nous bornerons à préciser certains points.

Nous avons vu que la majorité des élections qui relevaient du contrôle d'une autorité juridictionnelle était déférée soit au Conseil de Préfecture, soit au Conseil du contentieux administratif des colonies. Leurs décisions peuvent être frappées d'appel devant le Conseil d'Etat ; cet appel ne présente pas de particularités. Une remarque analogue peut être faite à l'égard du recours en Cassation qui, dans des cas très rares en matière électorale, peut être porté devant le Conseil d'Etat.

Les décisions juridictionnelles rendues par défaut en instance ou en appel sont susceptibles d'opposition ; le seul point à signaler concerne la combinaison du délai d'opposition avec celui qui est imparti au Conseil de Préfecture pour statuer. L'opposition n'est plus recevable devant le Conseil de Préfecture après l'expiration du délai qui lui était imparti pour statuer ; mais la jurisprudence a décidé à juste titre que le requérant pouvait faire appel, s'il était encore dans les délais de ce recours (1).

La tierce opposition, par contre, ne sera pratiquement pas admise en matière électorale. Cette solution est donnée d'ailleurs par l'application normale des principes généraux. Après plusieurs revirements, la jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée en ce sens que la tierce opposition n'est recevable que si le requérant justifie la violation d'un droit (2). Cette précision ne permet donc pas de concevoir la mise en œuvre de la tierce opposition en matière électorale, les requérants ne justifiant que de la lésion d'un intérêt.

Les décisions des autorités juridictionnelles statuant en matière électorale sont, toujours en vertu des principes généraux, susceptibles du « recours en rectification d'erreurs matérielles ».

L'exercice de cette voie de recours, d'origine jurisprudentielle, qui a essentiellement pour but de sanctionner

(1) Cons. d'Etat 21 novembre 1924, El. de Roissy en France, Rec. p. 919.

(2) Cons. d'Etat 28 avril 1882, Ville de Cannes, Rec. p. 287.

Cons. d'Etat 8 décembre 1899, Rec. p. 720.

Cons. d'Etat 29 novembre 1912, Boussuges, Rec. p. 1128.

Cons. d'Etat 20 février 1914, Gaucher, Rec. p. 238.

la « faute du juge » (1), peut fort bien se concevoir en matière électorale, où l'importance ou la complexité des dossiers peut être cause d'un examen superficiel du juge, ou d'une transmission incomplète d'un greffe. Toujours est-il, qu'à notre connaissance, cette voie de recours n'a pas reçu d'application à l'égard de décisions concernant les élections.

Il faut enfin signaler que, selon le droit commun, les arrêts rendus par le Conseil d'Etat peuvent être frappés d'un recours en révision ; il en est ainsi lorsque la procédure fait état de pièces fausses, ou que des pièces essentielles ont été retenues par les parties (art. 32, Décret 22 juillet 1806), ou enfin que des règles essentielles de la procédure ont été violées (art. 23, L. 24 mai 1872).

B. Recours contre les décisions des autorités administratives

Ainsi, l'organisation *contentieuse* électorale bénéficie-t-elle de l'ensemble harmonieux des recours de droit commun : les décisions des autorités administratives relèvent d'une organisation différente.

Le Préfet et le Ministre rendent des décisions qui peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse. Ce recours n'est pas un appel. Ce n'est cependant pas le « recours pour excès de pouvoir » : la jurisprudence le qualifie de recours de pleine juridiction.

Les décisions prises par les autorités administratives sont également susceptibles des recours gracieux ou hiérarchiques portés soit devant l'autorité qui a pris la décision

(1) Cons. d'Etat 21 novembre 1930, Dame veuve Benoit, S. 1931-3-33, note de M. Pierre Laroque.

ou son supérieur hiérarchique. Ce n'est au fond que l'application des règles de droit commun concernant la nécessité de la « décision préalable » pour lier le contentieux devant le Conseil d'Etat.

Les différences essentielles que nous venons de relever à l'égard des voies de recours susceptibles d'être intentées à l'encontre des décisions électorales prises soit par des autorités juridictionnelles soit par des autorités administratives, établissent d'une manière très nette la dualité de notre organisation : l'une participant du caractère de la « juridiction », l'autre intégrée dans l'administration.

CONCLUSION

Ayant ainsi précisé l'étendue et la mise en œuvre des pouvoirs des autorités de contrôle des opérations électorales, nous ne pouvons clore ce travail sans évoquer les diverses questions que pose l'étude de la nature juridique des pouvoirs de contrôle.

Sous l'unité que donne le contrôle général exercé par le Conseil d'Etat, le contentieux électoral groupe une grande diversité d'organisations ; nous avons constamment eu au cours de cette étude à opposer ou comparer les pouvoirs des autorités dites juridictionnelles et ceux des autorités administratives chargées du contrôle électoral ; malgré sa diversité apparente, le contentieux électoral relève-t-il d'une même autorité ?

Cette première question soulève deux séries de problèmes distincts. En premier lieu, l'on peut se demander si l'autorité administrative chargée du contrôle électoral fait œuvre de juge ; sa décision a-t-elle ou non un caractère juridictionnel ? En sens inverse, en tenant compte des pouvoirs spéciaux de réformation dont sont dotés les organes de contrôle électoral, il est logique de rechercher si, à ce point de vue, le juge ne fait pas œuvre d'administrateur. Le contentieux électoral apparaît donc comme un champ d'expériences spéciales pour délimiter les activités des juges et des administrateurs.

Nous admettons aisément d'ailleurs que la solution de ces problèmes ne présente qu'un intérêt purement théorique. Il nous a suffi de constater la portée pratique des pou-

voirs dont sont dotées les autorités chargées du contrôle électoral : leur qualification peut présenter un intérêt d' « école » mais ne participe pas de la « vie » juridique.

Il en est d'ailleurs de même du problème classique qui réside dans le classement du contentieux électoral dans l'une des quatre branches du contentieux administratif : pleine juridiction, annulation, interprétation, répression.

C'est sous le bénéfice de cette mise au point que nous allons aborder brièvement l'étude de ces questions qui, en raison de leur importance historique, peuvent servir de conclusion à notre étude.

* * *

Il ne s'aurait s'agir ici de reprendre même en résumé l'ensemble des travaux doctrinaux relatifs à la nature juridique du « pouvoir juridictionnel », d'en tirer un criterium et de l'appliquer aux pouvoirs des diverses autorités chargées du contrôle électoral. Une telle étude dépasserait le cadre de notre travail, et le résumé qu'il nous faudrait en faire lui retirerait tout son intérêt. Aussi nous bornons-nous à proposer des solutions que dictent à notre avis le « bon sens » et l'appréciation objective des institutions.

Dans quelle mesure le contrôle électoral peut-il servir de champ d'expériences au principe de la séparation des fonctions de juge et d'administrateur ?

La réponse à donner par les autorités de contrôle étant la même, il est logique de penser tout d'abord que autorités juridictionnelles et autorités administratives sont dotées de pouvoirs identiques. Ainsi serait-on tenté de reconnaître un caractère contentieux et juridictionnel à toutes les décisions intervenant en matière de contrôle électoral. Mais une telle solution serait à notre avis super-

ficielle ; si, *au fond*, les réponses à donner sont les mêmes, la *forme* dans laquelle elles sont exprimées diffère ; et ces différences sont essentielles, à notre avis, pour caractériser la qualité juridictionnelle d'une décision (1).

En ce qui concerne le contrôle électoral, le caractère formel des décisions prises donne une réponse à la question posée.

Il va de soi que les décisions prises par les autorités dites juridictionnelles ont bien le caractère juridictionnel ; mais il n'en est pas de même de celles prises par les autorités administratives qui, cependant, ayant à résoudre des problèmes identiques, devraient prendre des décisions ayant un caractère identique ; mais il n'en est rien car, en réalité, l'autorité administrative, Ministre ou Préfet, agit en vertu d'un pouvoir *hiérarchique* incompatible avec le caractère juridictionnel. L'autorité administrative, en examinant la régularité des élections, contrôle la régularité d'organes placés sous son pouvoir hiérarchique. Pratiquement, ces pouvoirs spéciaux se manifestent essentiellement par le pouvoir d'examiner *d'office* les difficultés afférentes aux opérations électorales. Cet examen d'office qui matérialise le pouvoir hiérarchique retire aux décisions que peuvent prendre les autorités administratives en matière de contrôle électoral tout caractère juridictionnel.

Ainsi, malgré l'unité apparente consacrée par le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, le contrôle électoral se répartit, en droit positif français, en deux branches dis-

(1) Voir sur la combinaison du critère matériel et formel pour caractériser l'acte juridictionnel :

Duguît, traité T. 11 p. 429 et s.

Jèze : *Principes généraux du Droit Administratif*, T. 1 p. 48.

Raymond Guillien : *L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose jugée*, p. 87 et s.

linctes : l'une ayant un caractère juridictionnel (décisions prises par des juges), l'autre ayant un caractère purement hiérarchique.

La complexité de notre organisation se doublerait-elle du fait que le juge électoral, doté de pouvoirs spéciaux, accomplirait parfois des actes d'administrateur ?

C'est la seconde face du problème ; nous faisons allusion aux pouvoirs spéciaux de réformation dont jouissent les autorités juridictionnelles chargées du contrôle électoral.

Voici d'ailleurs succinctement comment se pose le problème.

En reprenant les définitions données par le Doyen Hauriou, le pouvoir discrétionnaire, apanage de l'administration, s'analyse « en la faculté d'apprécier l'opportunité qu'il peut y avoir à prendre ou à ne pas prendre une décision exécutoire, ou à ne pas la prendre immédiatement si elle est prescrite par la loi » (1). Puis, précisant ce qu'est la décision exécutoire, Hauriou la définit « toute déclaration de volonté en vue de produire un effet de droit vis-à-vis des administrés émise par une autorité administrative (comprise dans la hiérarchie ou la tutelle administratives) dans une forme exécutoire, c'est-à-dire dans une forme qui entraîne exécution d'office ».

Ces quelques définitions résument ce qu'on peut appeler les prérogatives de l'Administration ; dès qu'un de ces différents éléments fait défaut, il n'y aura pas à proprement parler pouvoir d'un administrateur ; en d'autres termes, le juge ne sera censé faire œuvre d'administrateur

(1) Hauriou : *Précis élémentaire de Droit administratif*, 11^e édit. p. 340 et s.

que si sa décision, en forme exécutoire, révèle l'existence de la mise en œuvre d'un pouvoir d'initiative, portant sur l'appréciation de l'opportunité d'une mesure.

Or, quelle est l'attitude de l'administration au regard de l'opération électorale ? Il semblerait au premier abord que l'on pût faire une distinction entre les différentes décisions que l'Administration est amenée à prendre au cours des élections ; certaines d'entre elles seraient la manifestation d'un pouvoir d'initiative incontestable ; — telles seraient les décisions organisant les cadres de l'opération, sa mise en marche et son exécution ; sectionnement, convocation, mesures de police — certaines autres ne seraient au fond que la traduction de la volonté extra-administrative des électeurs — telles seraient les décisions de recensement et de proclamation des résultats. Dans ce dernier cas, l'autorité administrative, en l'espèce le bureau électoral, n'aurait pas à faire œuvre d'un pouvoir discrétionnaire ; la décision ne serait administrative qu'en la forme, son contenu ne révélerait l'existence d'aucun pouvoir d'initiative. A l'égard de ce second groupe de décisions, l'autorité de contrôle aurait le pouvoir de réformation ; ce pouvoir exorbitant s'expliquerait en raison du caractère extra-administratif de la décision entreprise ; l'autorité de contrôle, en réformant, ne ferait pas œuvre d'administrateur actif.

Cette analyse, pour séduisante qu'elle soit, ne résiste pas à un examen plus précis. Sans doute, le bureau électoral a pour but de traduire aussi exactement que possible la volonté des électeurs ; sans doute, sa compétence se trouve-t-elle liée par l'existence des votes ; il n'est pas trop de dire qu'elle est *arithmétiquement liée*. Mais cette constatation n'est pas suffisante pour nous permettre de soute-

nir qu'en prenant les décisions portant sur le décompte et l'attribution des voix et sur la proclamation des résultats, le bureau électoral n'exerce aucun pouvoir discrétionnaire. En effet, nous avons vu que le bureau dépouille le scrutin et prend à son égard toute une série de décisions qui révèlent l'existence d'un choix, par suite d'un pouvoir discrétionnaire et d'initiative. C'est lui qui décide que tel bulletin entrera en compte ou sera annulé. C'est toujours lui qui admet ou refuse l'attribution d'un bulletin à un candidat : ces exemples suffisent pour montrer que le bureau jouit de la « faculté d'apprécier l'opportunité qu'il y a à prendre ou à ne pas prendre une décision. » Par ailleurs, il est certain que sa décision est exécutoire. Nous pouvons affirmer que toutes les décisions prises par les bureaux électoraux ont le caractère administratif.

Cette analyse va nous permettre de préciser la nature des pouvoirs de l'autorité de contrôle à l'égard de la réformation des décisions des autorités administratives.

Apparemment, l'autorité de contrôle se substituant à l'administration active, en rectifiant un recensement, ou en modifiant une proclamation, fera œuvre d'administrateur. L'autorité de contrôle jouit ainsi du même pouvoir d'initiative que l'administrateur qui a pris la décision. Sous cet aspect, il serait juste de dire qu'elle fait œuvre d'administrateur ; mais une analyse plus objective des pouvoirs conduit à une solution contraire : en effet, ces pouvoirs de réformation sont commandés par la structure même de l'opération qui fait l'objet du contentieux : l'autorité de contrôle doit nécessairement être dotée de ces pouvoirs qui paraissent exorbitants : sans ces pouvoirs, le contrôle risquerait d'être inefficace. Or, sous l'angle du contrôle, les pouvoirs paraissent avoir un caractère juridictionnel, dès

lors qu'ils ne sont pas exercés par une autorité jouissant du pouvoir hiérarchique .

Nous rejoignons ainsi la première analyse que nous avons esquissée : les pouvoirs de réformation auront, à notre avis, un caractère juridictionnel dès que l'autorité de contrôle qui les exercera ne sera pas dotée du pouvoir hiérarchique par l'organe qu'elle contrôle.

Les analyses précédentes nous ont permis d'étudier la nature juridique des pouvoirs des autorités de jugement du contentieux électoral ; nous avons pu aboutir aux conclusions suivantes : la nature juridique est indiquée par la dénomination même des organes chargés du contentieux ; les organes d'ordre juridictionnel (Conseil de Préfecture, Conseil de Contentieux des Colonies, Conseil d'Etat) prennent des décisions ayant le caractère juridictionnel, qu'il s'agisse des décisions d'annulation ou de réformation ; tandis que les autorités administratives (ministre-préfet) prennent des décisions n'ayant pas de caractère juridictionnel bien qu'en fait, il s'agisse d'un pouvoir contentieux ; nous avons pu ainsi constater l'abandon définitif de la théorie du ministre juge, qui ne se trouve plus avoir aucune application en droit positif français.

* * *

Il nous reste à élucider une dernière question : quelle est la place du contentieux électoral dans le contentieux administratif français. Il ne s'agit en réalité ici que de la classification des pouvoirs des autorités d'ordre juridictionnel du contentieux électoral dans l'une des quatre branches du contentieux administratif français : pleine juridiction, annulation, interprétation et répression.

La question est donc celle-ci : les pouvoirs des Conseils de Préfecture, des Conseils de Contentieux des Colonies et surtout les pouvoirs du Conseil d'Etat en matière électorale ressortissent-ils du contentieux de pleine juridiction ou du contentieux de l'annulation ?

La quasi unanimité des auteurs n'hésite pas à classer le contentieux électoral dans le contentieux de pleine juridiction ; nous aurons cependant à exposer la teneur d'une opinion dissidente et fort intéressante : celle de M. le professeur Jèze.

1° *Théories en faveur du classement du contentieux électoral dans le contentieux de pleine juridiction.* — Ainsi que nous l'avons indiqué, l'opinion qui assimile le contentieux électoral au contentieux de pleine juridiction est celle qui est adoptée par la plus grande majorité des auteurs.

Dans son traité de la juridiction administrative, Laferrière traite du contentieux électoral dans la partie réservée à l'étude du contentieux de pleine juridiction (1).

La même solution est donnée par le doyen Hauriou.

M. le Professeur Rolland admet également cette classification après avoir donné les définitions suivantes (2) :

« Le contentieux de l'annulation est constitué, dit-il, par des recours dans lesquels on demande au juge administratif : 1° de constater avec force de vérité légale : a) ce qui est la légalité telle qu'elle résulte des lois et règlements sur un point particulier ; b) la non concordance d'une décision administrative ou d'un jugement d'un tribunal admi-

(1) Laferrière, *op. cit.* 11, p. 321.

(2) Louis Rolland : *Précis de droit administratif*, 2^e édit. p. 209, n^{os} 321-322.

nistratif avec la légalité — 2° de prononcer en conséquence l'annulation de cette décision ou de ce jugement. »

« Le contentieux de pleine juridiction est constitué par des recours dans lesquels on demande au juge : 1° de constater l'existence d'un droit subjectif ou d'une certaine situation existant au profit d'un particulier ; 2° de tirer les conséquences nécessaires de cette constatation. »

Et après avoir donné ces définitions, M. le Professeur Rolland énumère le contentieux électoral parmi les contentieux de pleine juridiction.

La même solution enfin est donnée par M. le Président Pichat : son opinion résume en réalité l'attitude de la jurisprudence à l'égard de ce problème ; il classe le contentieux électoral dans le contentieux de pleine juridiction, en raison des pouvoirs spéciaux détenus par le juge à l'égard des griefs concernant le résultat des scrutins et qui critiquent soit le décompte des bulletins (blancs ou nuls), soit l'attribution des bulletins aux candidats.

Ce sont donc les pouvoirs spéciaux du juge en matière de recensement et de proclamation des résultats qui fondent l'opinion de cette doctrine ; le syllogisme est le suivant : le juge de l'élection ne se borne pas à annuler l'opération, il peut avoir à réformer la décision du bureau électoral, donc le contentieux électoral n'est pas un contentieux de l'annulation, mais un contentieux de pleine juridiction.

2° Théorie en faveur du classement du contentieux électoral dans le contentieux de l'annulation. — La seule opinion dissidente est celle de M. le Professeur Jèze. Cet auteur, d'ailleurs, s'est élevé contre l'arbitraire de la classification adoptée pour distinguer les différentes branches de

notre contentieux administratif ; et son analyse s'appuie notamment sur la solution adoptée par l'unanimité de la doctrine à l'égard du contentieux électoral (1).

Il nous paraît intéressant de résumer l'opinion du savant professeur :

1^{er} Point : les procédés de désignation des fonctionnaires (nomination, élection, tirage au sort) sont soumis à un contrôle juridictionnel dont le régime juridique est dominé par des principes généraux communs ; on remarquera l'assimilation voulue entre tous les modes de désignation des fonctionnaires ; l'élection pour M. le Professeur Jèze est un procédé de désignation, mais n'a pas une nature juridique différente de la nomination.

Or les principes généraux communs découlent :

1° de la nature juridique des opérations de désignation (ce sont des actes-condition).

2° de l'objet de la constatation demandée au juge par le requérant ; or, ce qu'on demande au juge, c'est de contrôler la légalité de l'opération ; le juge est appelé à apprécier et à contrôler la légalité des manifestations unilatérales de volonté, ou des faits composant l'opération de désignation..., il constate si un individu a été ou non investi d'un statut légal ou réglementaire.

2° Point : Conséquences : 1° tous les intéressés, quelle que soit la nature de leur intérêt (moral ou pécuniaire) peuvent saisir le juge.

2° Le juge saisi a les plus larges pouvoirs d'appréciation de la légalité de la décision. *Le mécanisme de contrôle*

(1) Cf. . Gaston Jèze : *Principes généraux du droit administratif*, 3^e édit. 1930, t. II, p. 446 et suiv.

Cf. également : *Exposé critique d'une théorie en faveur au Conseil d'Etat sur la classification des recours*, R. D. P. 1908, p. 671.

du juge est d'ailleurs exactement le même à l'égard des différents procédés de désignation.

« L'opinion générale fait une distinction à cet égard entre le contentieux de la nomination et le contentieux de l'élection : le premier (nomination) serait un contentieux de l'annulation, le second (élection) serait un contentieux de pleine juridiction. *Ces expressions n'ont aucune signification technique* ; cette manière de voir est inadmissible. Dans les deux hypothèses, le juge procède à la même recherche et à la même constatation, avec de très larges pouvoirs ; *il fait la même chose.* »

Les différences, continue cet auteur, ne sont qu'apparentes. Si en matière électorale le juge proclame, c'est que son contrôle ne porte pas sur des éléments semblables ; « il s'agit non pas de substituer une désignation par une autre désignation ; le bureau de vote n'a pas le pouvoir d'élection, *c'est une machine à calculer* ; le juge de l'élection rectifie les erreurs de calcul. »

Si le juge de la nomination ne proclame pas, c'est que devant lui, un tel problème de calcul *ne se pose pas* ; voilà pourquoi il n'a pas à le résoudre. Mais si le problème se posait en fait, le juge le résoudrait comme il le fait en matière d'élection. Et M. le Professeur Jèze de citer un litige porté devant le Conseil d'Etat, juge de la nomination et concernant le résultat d'un concours d'agrégation⁽¹⁾. Dans ce cas, le juge a été amené à contrôler les opinions des différents membres du jury sur les épreuves du candidat protestataire ; il a donc fait un travail analogue à celui que fait le juge de l'élection, contrôlant le recensement et la proclamation opérée par le bureau électoral.

(1) Cons. d'Etat 28 juillet 1905, Mathieu, R. D. P. 1905, p. 774.

Ainsi, M. le Professeur Jèze critique la classification adoptée par la doctrine et la jurisprudence ; l'exemple du contentieux électoral lui permet de critiquer la classification générale des recours administratifs.

Quelle solution peut-on tirer du rapprochement de ces diverses théories ?

Ces solutions ne sont opposées que parce qu'elles partent de points de vue différents : M. le Professeur Jèze analyse la nature juridique intime des recours et ses constatations sont parfaitement exactes ; la doctrine classique et la jurisprudence se fondent sur une constatation matérielle qui n'est autre que le contenu du dispositif des décisions ; quelle est la valeur de ces opinions ?

1° Structure du contentieux électoral.

Par sa structure, le contentieux électoral est incontestablement un contentieux qui se rapproche beaucoup plus du contentieux de l'annulation que du contentieux de pleine juridiction.

Le parallèle est aisé à établir avec le contentieux d'annulation type ; le recours pour excès de pouvoir.

Le recours pour excès de pouvoir est un recours dirigé contre une *décision* administrative ; le recours électoral est un procès fait à une *opération* administrative.

L'assimilation de ces contentieux que certains auteurs dénommeraient « objectifs » se poursuit par l'étude de la recevabilité des recours ; dans l'un et l'autre cas, l'intérêt nécessaire pour intenter le recours est très largement connu ; il s'agit en effet, de faire respecter la régularité au sens large du mot, telle qu'elle découle du bloc légal et réglementaire.

Les conclusions des parties ne peuvent ni dans un cas ni dans l'autre être prises afin d'indemnité ; le contentieux de l'indemnité est en réalité l'essence même du contentieux de pleine juridiction.

Ainsi est-on en droit de soutenir que le contentieux électoral est bien par sa structure un contentieux de l'annulation.

2° Contenu des décisions du contentieux électoral.

C'est là le point délicat de la discussion.

La doctrine classique fonde la classification des recours sur le contenu de la décision ; dans le contentieux de l'annulation, le juge doit se borner à prononcer l'annulation de la décision (ou de l'opération) attaquée. Dans le contentieux de pleine juridiction, il peut tirer les conséquences de ces constatations et prononcer une condamnation, produire un effet de droit positif.

Vu sous cet angle, le contentieux électoral doit être assimilé aux autres contentieux de pleine juridiction, car le juge, en dehors de ses pouvoirs d'annulation, peut recenser et proclamer : sa décision a un effet de droit positif ; elle est de pleine juridiction.

Le point crucial se trouve donc être dans l'analyse des pouvoirs spéciaux du juge en matière de recensement et de proclamation des résultats. Nous adopterions donc sur ce point l'analyse très fine de M. le Professeur Jèze. Le juge contrôle et rectifie ; ses « pleins pouvoirs » qui se traduisent par la proclamation du résultat, ne sont que l'adaptation de ses pouvoirs d'annulation à la matière litigieuse spéciale qui lui est déférée. Il n'y a au fond, même dans le contenu de la décision électorale, qu'un contentieux de la régularité ; ce qui est l'essence même du contentieux de

l'annulation. Les tenants de la doctrine classique sont d'ailleurs contraints de reconnaître que le contentieux électoral est une branche spéciale du contentieux de pleine juridiction ; il ne peut pas être assimilé au contentieux de pleine juridiction-type, qui est le contentieux de l'indemnité.

Cette discussion devrait-elle entraîner une refonte totale de la classification de nos recours ? Ce serait logique. Il est aisé de détruire et difficile de reconstruire ; quelle serait alors la ligne directrice de la classification ? L'étude de la nature juridique intime de chaque recours : ce procédé serait certes scientifiquement supérieur à celui actuellement adopté et qui consiste à classer les recours par le seul contenu apparent du dispositif. Mais la classification classique a pour elle d'avoir existé et de présenter une certaine clarté.

Ainsi, quel peut être le résultat pratique de la discussion que nous venons d'instaurer ? Dans la classification actuelle des recours, le contentieux électoral est un contentieux de pleine juridiction, alors que sa nature intime l'apparente au contentieux de l'annulation ; sans changer la classification adoptée, il faudrait logiquement en faire un contentieux *sui generis* qui ne rentre dans aucune classification existante ; ne serait-il pas plus logique de faire une exception pour ce contentieux spécial et de le classer dans le contentieux de l'annulation, malgré le contenu apparent du dispositif des décisions ; cette exception au critère de classement aurait pour avantage de faire disparaître l'erreur juridique qui consiste à paraître assimiler le contentieux électoral à un contentieux de pleine juridiction ordinaire.

L'organisation de notre contentieux électoral présente une grande complexité ; il ne serait pas exagéré de dire qu'elle est disparate. Et cependant, il existe un grand élément de cohésion et d'unité provenant du caractère général du contrôle exercé par le Conseil d'Etat qui centralise l'ensemble des litiges électoraux. Ce contrôle a incontestablement un caractère juridictionnel ; les intéressés jouissent de toutes les garanties d'une procédure contentieuse et publique ; les décisions sont publiées et la jurisprudence évolue lentement à l'abri de toute impulsion extra juridictionnelle : l'action indépendante de notre Conseil d'Etat est la meilleure garantie de notre organisation électorale dont le contrôle admet la forme contentieuse.

Ces constatations ne sont pas de vaines louanges, d'autant que nous pouvons apprécier les dangers d'une organisation de contrôle électoral laissé à des organismes purement administratifs ; l'exemple de la Belgique est à cet égard fort instructif ; il n'est pas rare de voir déposer des interpellations, compromettant parfois l'avenir d'un gouvernement et qui n'ont pas d'autre but que de faire pression sur l'autorité chargée de décider d'un litige concernant les élections communales ou provinciales.

Le contrôle électoral doit relever du Droit et non de la Politique et évoluer sous les lois bienfaisantes de la justice et de l'équité.

Ces remarques nous conduisent nécessairement à regretter que toutes les élections ne soient pas soumises à des juges. L'ensemble des élections dites administratives bénéficie de l'action régulatrice du Conseil d'Etat et nous ne pouvons que nous en féliciter. Mais il est toute une catégorie d'élections qui, sous le prétexte fallacieux, à notre avis, de l'application du principe de la séparation des pouvoirs,

échappe à tout contrôle juridictionnel. Ce sont les élections dites « politiques » dont le contrôle relève de la « vérification des pouvoirs par l'assemblée élue. » La validation des pouvoirs donne souvent lieu à des tractations d'où la justice risque d'être exclue.

Vu : le Président de Thèse,

A. MESTRE.

Vu : le Doyen,

E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES

- ALIBERT (Raphaël). — *Le Contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, 1926.
- APPLETON (J.). — *Traité élémentaire de contentieux administratif*, 1927.
- ARTUR. — *Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions*, 1904.
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 9^e édition, 1920.
- BONNARD. — *Précis élémentaire de Droit Administratif*, 1926.
- *Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives*, R. D. P., 1924.
- CAHEN SALVADOR (Jean). — *La représentation des intérêts et les services publics* (1935).
- CARRÉ DE MALBERG. — *Théorie de l'Etat*.
- CHANTE GRELLET. — *Traité des élections*, 2 vol., 1898.
- DAUPHIN (Gilbert). — *L'Administration consultative centrale*, 1932.
- DUGUIT. — *Traité de Droit constitutionnel*.
- ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel*.
- FONT-RÉAULX (P. de). — *Les pourvois devant le Conseil d'Etat contre les décisions des autres tribunaux administratifs*, 1930.

- GIRAULT (Arthur). — *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 5^e édit.
- GOLDENBERG (Léo). — *Le Conseil d'Etat, juge du fait*, 1932.
- GUILLIEN (Raymond). — *L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose jugée*, 1932.
— *Le recours parallèle*, 1935.
- HAURIUO. — *Principes de droit public*.
— *Précis de droit administratif et de droit public*, 11^e édit., 1927.
Notes au Sirey (voir André Hauriou : la jurisprudence administrative de 1892 à 1929).
- JÈZE. — *Principes généraux de droit administratif*, 3 vol., 3^e édit., 1930.
— *La nomination de la commission départementale*, Rev. crit., mars 1895.
— *Exposé critique d'une théorie en faveur au Conseil d'Etat sur la classification des recours*, R.D.P. 1908.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY et Paul DUEZ. — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*.
- JUILLET SAINT-LAGER. — *Elections municipales*.
— *Guide général des élections*.
- LAFERRIÈRE (E.). — *Traité de la juridiction administrative*, 2^e édit., 1896.
- LAROQUE (Pierre). — Note au Sirey (S. 1931-3-33).
- MORGAND. — *La loi municipale*, 8^e édit., 2^e tirage, 1911.
- PICHAT. — *Cours professé à l'école libre des sciences politiques* 1928-1929.
- ROLLAND. — *Précis de droit administratif*, 2^e édit., 1928.
- ROLLAND et LAMPUÉ. — *Précis de législation coloniale*, 1931.
- VALLETTE (Lucien). — *La loi municipale*.
- WELTER (Henri). — *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative* 1929.

B. — RECUEILS

BEQUET. — *Répertoire.*

DALLOZ. — *Jurisprudence générale.*

— *Répertoire de législation.*

— *Répertoire pratique.*

FUZIER-HERMAN. — *Répertoire.*

LEBON-PANHARD. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.*

— *Table vicennale 1905 1924*, composée sous la direction de M. Raphaël Alibert, V. Elections.

Table Alphabétique des Arrêts cités

A

Abbeville	C. E. 15 mars 1890, p. 128.
Abscon	C. E. 29 janvier 1909, p. 63.
Agen	C. E. 10 mars 1909, p. 130.
	C. E. id. p. 212
Aignay-le-Duc	C. E. 31 juillet 1914, p. 121.
Aigues-Juntes	C. E. 17 février 1913, p. 122.
Aimargues	C. E. 28 mai 1906, p. 70.
	C. E. 10 février 1905, p. 167.
Ain M'Lila	C. E. 12 mai 1909, p. 167.
Aixe-sur-Vienne	C. E. février 1913, p. 97.
Alger	C. E. 6 mars 1910, p. 78.
	C. E. 18 décembre 1909, p. 79.
	C. E. 25 janvier 1909, p. 96.
	C. E. 31 décembre 1877, p. 128.
	C. E. 19 mai 1933, p. 212.
Alissas	C. E. 9 juillet 1909, p. 116.
Allene	C. E. 24 juillet 1913, p. 184.
Alzi	C. E. 10 juillet 1905, p. 61
	C. E. id. p. 71
	C. E. id. p. 222
Ambarès	C. E. 21 juin 1905, p. 171.
Amiens	C. E. 16 décembre 1910, p. 80.
Amifontaine	C. E. Rec. 1927 p. 1486, p. 92.
Andigny	C. E. 3 mars 1911, p. 209.
Anhaux	C. E. 21 avril 1913, p. 167.
Anoye	C. E. 12 décembre 1913, p. 123.
Antony	C. E. 10 mars 1905, p. 110.
Apchon	C. E. 27 juin 1913, p. 183.
Apremont	C. E. 3 avril 1905, p. 73
	id. p. 86
Ardres	C. E. 24 décembre 1920, p. 103.
Arette	C. E. 31 juillet 1905, p. 115
	id. p. 122
	C. E. 22 juillet 1909, p. 139.

Arles-sur-Tech	C. E. 27 juillet 1914, p. 90.
Armentières	C. E. 9 décembre 1912, p. 199.
Arpajon	C. E. 23 juillet 1920, p. 143.
Arthez d'Armagnac	C. E. 1 ^{er} mars 1909, p. 144.
Arzew	C. E. 6 mai 1921, p. 117.
Asasp	C. E. 10 juin 1921, p. 172.
Aspremont	C. E. 20 décembre 1929, p. 169.
Assier	C. E. 17 avril 1905, p. 100.
Aubagne	C. E. 31 juillet 1905, p. 112 id. p. 123
Aubenton	C. E. 20 janvier 1909, p. 197.
Aubiet	C. E. 28 juin 1905, p. 87 id. p. 95
Auge	C. E. 12 décembre 1913, p. 137.
Aullène	C. E. 1 ^{er} mai 1914, p. 178. C. E. id. p. 207
Aumale	C. E. 9 août 1880, p. 24.
Aunac	C. E. 1 ^{er} août 1913, p. 138.
Aunay-en-Bazois	C. E. 24 novembre 1905, p. 114.
Auneau	C. E. 26 décembre 1920, p. 108.
Auriac	C. E. 12 mars 1909, p. 149.
Authume	C. E. 10 février 1905, p. 42.
Avesnes-les-Aubert	C. E. 6 avril 1909, p. 200.
Avezé	C. E. 1 ^{er} juin 1922, p. 125.
Avignon	C. E. 29 mars 1908, p. 88.
Avoudrey	C. E. 22 mars 1909, p. 139.

B

Bach-Thaï-Buoi	C. E. 8 août 1924, p. 10.
Bagiry	C. E. 30 avril 1909, p. 116.
Bagnères-de-Luchon	C. E. 26 juillet 1905, p. 111 id. p. 116
Bailleul	C. E. 14 février 1908, p. 120.
Balanec	C. E. 21 juillet 1909, p. 28.
Balaruc-le-Vieux	C. E. 7 août 1905, p. 115.
Balazuc	C. E. 29 janvier 1911, p. 210.
Baralle	C. E. 6 août 1913, p. 74. id. p. 199
Barbaggio	C. E. 7 juillet 1909, p. 90.
Barbazan	C. E. 19 février 1908, p. 102.

Barbazan	C. E. 19 février 1908, p. 119. id. p. 224
Barges	C. E. 6 février 1905, p. 115.
Baroche-sous-Lucé	C. E. 25 février 1906, p. 147.
Bassignac-le-Bas	C. E. 26 mai 1913, p. 149.
Bastia	C. E. 21 avril 1913, p. 117.
Bazinac	C. E. 3 mai 1933, p. 201.
Beaubray	C. E. 11 décembre 1908, p. 175.
Belbeuf	C. E. 21 mars 1907, p. 197.
Bellerive-sur-Allier	C. E. 22 mai 1914, p. 101. id. p. 198
Belmont	C. E. 25 janvier 1909, p. 66.
Belvedere Campomoro	C. E. 27 juin 1913, p. 197.
Benevent	C. E. 20 juin 1913, p. 175.
Benoit (d. vve)	C. E. 21 novembre 1930, p. 232.
Bercenay-en-Othe	C. E. 19 janvier 1910, p. 147 6 janvier 1909, p. 149
Berolou	C. E. 16 décembre 1912, p. 65. C. E. 6 juillet 1914, p. 172.
Bertignat	C. E. 4 mars 1927, p. 110.
Béziers	C. E. 28 février 1913, p. 66.
Bilhères	C. E. 4 juin 1920, p. 167.
Biron	C. E. 5 mai 1911, p. 38.
Bischoffsheim	C. E. 11 mars 1921, p. 200.
Biskra	C. E. 26 avril 1912, p. 191 et 197 et 209. C. E. 2 avril 1912, p. 193.
Blaincourt-les-Précy	C. E. 24 février 1909, p. 112.
Blavincourt	C. E. 6 avril 1909, p. 210. id. p. 92.
Bleymard (le)	C. E. 3 avril 1909, p. 96.
Bois de la Pierre (le)	C. E. 20 juillet 1906, p. 67.
Bollene	C. E. 14 mai 1920, p. 217.
Bonifaccio	C. E. 13 mai 1921, p. 96, 97.
Bonnetable	C. E. 24 juin 1908, p. 147 id. p. 173
Bouchon	C. E. 23 janvier 1905, p. 140.
Bouglon	C. E. 31 juillet 1914, p. 90.
Bouilh-Perreuilh	C. E. 16 décembre 1908, p. 39.
Bourail	C. E. 27 janvier 1911, p. 212.
Bourcia	C. E. 17 juillet 1909, p. 34. C. E. 17 février 1909, p. 223.
Bourganeuf	C. E. 25 novembre 1910, p. 147.

Bourganeuf	C. E. 1 ^{er} août 1913, p. 150.
Bourgneuf	C. E. 29 novembre 1909, p. 148.
Bourret	C. E. 27 juillet 1909, p. 172.
Bourthes	C. E. 6 juin 1913, p. 110.
Boussuges	C. E. 29 novembre 1912, p. 231.
Boutenac	C. E. 18 mai 1906, p. 70.
Bouvancourt	C. E. 23 novembre 1906, p. 108. C. E. 23 novembre 1905, p. 129. C. E. 27 janvier 1909, p. 141.
Bouxierulles	C. E. 8 juillet 1907, p. 110.
Boynes	C. E. 12 mai 1882, p. 143.
Brassac	C. E. 10 juin 1921, p. 62.
Brétigny	C. E. 10 janvier 1930, p. 30.
Brouillet	C. E. 27 janvier 1905, p. 138.
Buis-les-Baronnies	C. E. 20 février 1914, p. 212.
Buisson	C. E. 27 juin 1919, p. 49, 50, 51.
Busserolles	C. E. 4 mars 1910, p. 45. id. p. 118.
Bussière-Buffy	C. E. 10 juillet 1906, p. 138.
Bussièrès-Badil	C. E. 31 mars 1911, p. 215.
Buzancy	C. E. 5 mars 1909, p. 141.
Byans	C. E. 20 février 1905, p. 27.

C

Cadillon	C. E. 15 mars 1913, p. 126.
Cadot	C. E. 13 décembre 1889, p. 305.
Caillac	C. E. 15 mars 1905, p. 228.
Caille	C. E. 6 janvier 1909, p. 210.
Calabre	C. E. 25 février 1908, p. 76.
Calenzana	C. E. 27 juillet 1933, p. 212. C. E. 9 janvier 1907, p. 224.
Campagnac	C. E. 30 juillet 1920, p. 113.
Campistrous	C. E. 17 mai 1905, p. 185.
Campitello	C. E. 18 mai 1906, p. 95.
Canens	C. E. 5 juillet 1909, p. 136.
Cannes	C. E. 28 avril 1882, p. 231.
Capvern	C. E. 26 juillet 1905, p. 34 et 223.
Carnavaggia	C. E. 24 mars 1909, p. 33. C. E. 16 mars 1910, p. 37.
Casanova	C. E. 23 février 1906, p. 50 et 57.

Casavecchia	C. E. 6 février 1931, p. 28.
Cascatel	C. E. 12 mars 1903, p. 70.
Castandet	C. E. 16 décembre 1907, p. 143.
Castelnau de Montratier	C. E. 31 juillet 1905, p. 42.
Castelnau-Rivière	C. E. 27 décembre 1907, p. 207.
Castineta	C. E. 3 février 1922, p. 221.
Caussade	C. E. 21 juillet 1905, p. 78.
Cazilhac	C. E. 18 avril 1905, p. 193.
Ceron	C. E. 12 mai 1905, p. 197.
Chabot	C. E. 7 août 1903, p. 36.
Chagny	C. E. 16 mai 1930, p. 98.
Chamaret	C. E. 7 juillet 1909, p. 209.
Champagne	C. E. 18 novembre 1912, p. 138.
Champolion	C. E. 29 juillet 1905, p. 183.
Chandrieu	C. E. 4 décembre 1907, p. 100.
Chantenay	C. E. 10 février 1905, p. 208.
Chantenges	C. E. 25 novembre 1912, p. 89.
Charleville	C. E. 23 décembre 1910, p. 207.
Charmois	C. E. 16 juillet 1909, p. 25.
Chasse	C. E. 7 janvier 1905, p. 178.
Chassericourt	C. E. 27 janvier 1909, p. 167.
Château-Arnoux	C. E. 6 mai 1921, p. 146.
Château-Chinon	C. E. 26 juillet 1905, p. 183.
Château-du-Loir	C. E. 12 mars 1920, p. 221.
Châteaulin	C. E. 29 juillet 1927, p. 89.
Châtres-sur-Cher	C. E. 20 février 1905, p. 211.
Chandesaignes	C. E. 14 avril 1908, p. 150.
Chavenay	C. E. 17 avril 1905, p. 218.
Chevannes	C. E. 6 février 1905, p. 41.
Claret	C. E. 1 ^{er} août 1908, p. 42.
Clermont	C. E. 5 juin 1905, p. 92.
Clermont-Pouyguilhes	C. E. 27 juillet 1909, p. 45.
Clichy	C. E. 24 décembre 1920, p. 109.
Codolet	C. E. 16 juillet 1920, p. 206.
Cognac	C. E. 26 février 1926, p. 229.
Colligis	C. E. 11 février 1921, p. 199.
Consistoire de Paris	C. E. 17 avril 1885, p. 156.
Constantine	C. E. 25 juillet 1933, p. 63.
Contres	C. E. 6 décembre 1912, p. 170.
Convocation (en matière de)	C. E. 18 mars 1932, p. 64.
Corbeil	C. E. 6 avril 1908, p. 96.

Cordes-Tolosanes	C. E. 16 avril 1911, p. 108.
Corent	C. E. 24 février 1923, p. 210.
Cormontreuil	C. E. 15 février 1905, p. 97.
Corneille	C. E. 25 avril 1913, p. 96. C. E. id p. 218.
Costequède	C. E. 1 ^{er} juillet 1893, p. 29.
Couilland	C. E. 24 juin 1912, p. 23.
Couiza	C. E. 9 juillet 1909, p. 43.
Coulonges-les-Hérolles	C. E. 30 mai 1905, p. 178.
Courcelles-sur-Aire	C. E. 21 mai 1920, p. 140.
Courcy	C. E. 26 décembre 1913, p. 66.
Cournion	C. E. 21 avril 1913, p. 65.
Courtagnon	C. E. 14 novembre 1913, p. 45.
Courteilles	C. E. 26 mai 1905, p. 129.
Couzon sur Mont d'Or	C. E. 22 juillet 1921, p. 98 et 99.
Cox	C. E. 6 avril 1909, p. 29.
Cramoisy	C. E. 7 juin 1905, p. 217.
Craonne	C. E. 19 mai 1933, p. 63.
Criquebœuf	C. E. 5 août 1893, p. 29.
Cropus	C. E. 17 mai 1907, p. 113.
Cugnaux	C. E. 28 avril 1909, p. 150.
Cuverville-sur-Yères	C. E. 18 juin 1920, p. 143.

D

Daimville - Bertheleville	C. E. 27 mars 1905, p. 42.
Dampierre-sur-Salon	C. E. 24 février 1905, p. 176.
Dannemarie	C. E. 22 mars 1929, p. 125.
Davignac	C. E. 5 mai 1894, p. 128.
Delhomel	C. E. 26 février 1875, p. 198.
Dernancourt	C. E. 26 mars 1919, p. 174 et 193.
Dettwiller	C. E. 11 février 1921, p. 193.
Déville	C. E. 21 juin 1905, p. 111.
Dohis	C. E. 16 mai 1920, p. 135.
Domeliers	C. E. 20 mars 1905, p. 135.
Dommartin-sur-Yèvre	C. E. 3 avril 1908, p. 100.
Dorans	C. E. 13 mars 1905, p. 28. C. E. 22 décembre 1913, p. 67.
Doudeville	C. E. 4 décembre 1907, p. 109.
Dours	C. E. 13 mars 1905, p. 110.
Dubosc	C. E. 27 janvier 1933, p. 219.

Dunkerque Ouest	C. E. 9 février 1923, p. 221.
Durand (dame)	C. E. 26 janvier 1912, p. 226.
Duvivier	C. E. 29 décembre 1908, p. 143.

E

Ecouen	C. E. 16 juillet 1920, p. 98.
Ennezat	C. E. 5 février 1908, p. 224.
Escazeaux	C. E. 31 juillet 1905, p. 87.
Esclourenties-Daban	C. E. 24 février 1909, p. 179.
	C. E. 30 juin 1909, p. 172.
Espelette	C. E. 1 ^{er} mai 1914, p. 102.
Espeyrac	C. E. 22 novembre 1912, p. 43.
Essoyes	C. E. 24 mars 1908, p. 118.
Etaves et Bocquiaux	C. E. 20 juin 1921, p. 41.

F

Faget-Abbatial	C. E. 28 juillet 1911, p. 174.
	id. p. 78.
Faux-la-Montagne	C. E. 27 novembre 1925, p. 25.
Faymoreau-d'Arquistade	C. E. 7 août 1897, p. 15.
Fayl-Billot	C. E. 9 décembre 1910, p. 62.
Fénétranges	C. E. 28 mars 1923, p. 101.
Fitou	C. E. 27 janvier 1905, p. 217.
Flaagnac	C. E. 6 mars 1909, p. 63.
Flogny	C. E. 9 décembre 1910, p. 207.
Fontaine-Hendeibong	C. E. 28 janvier 1921, p. 27.
	id. p. 200.
Fontaine-le-Dun	C. E. 7 avril 1905, p. 139.
Fourneaux	C. E. 17 mars 1913, p. 207.
Fournes	C. E. 18 avril 1905, p. 209.
	C. E. 31 janvier 1914, p. 29, 56, 102.
Foyence	C. E. 2 juillet 1926, p. 29.
Fronton	C. E. 3 avril 1905, p. 86.

G

Gacogne	C. E. 16 juillet 1920, p. 113.
Gaucher	C. E. 20 février 1914, p. 231.
Gaulley	C. E. 29 janvier 1857, p. 12.

Gelos	C. E. 16 juin 1909, p. 172.
	C. E. 24 mars 1905, p. 116.
	C. E. 16 juin 1909, p. 199.
Gestiès	C. E. 4 juillet 1913, p. 175.
Gezaincourt	C. E. 3 avril 1905, p. 69.
Gien	C. E. 7 juillet 1911, p. 169.
Gimeaux	C. E. 7 janvier 1905, p. 78.
Girardeaux	C. E. 26 mars 1909, p. 48.
Giverny	C. E. 6 janvier 1909, p. 176.
Grand Bourg	C. E. 27 janvier 1909, p. 56.
Gratens	C. E. 5 février 1906, p. 86.
Graulhet	C. E. 23 janvier 1905, p. 175.
Grenier-Montgon	C. E. 30 avril 1909, p. 193.
Guagno	C. E. 18 avril 1905, p. 71.
Guerlesquin	C. E. 26 mars 1909, p. 208.
Guillestre	C. E. 15 juillet 1921, p. 172.

H

Halles	C. E. 24 février 1909, p. 65.
Hanouard	C. E. 2 juillet 1920, p. 143.
Hazebroucq	C. E. 20 mars 1914, p. 102.
Hérisson	C. E. 14 février 1908, p. 212.
Hilbesheim	C. E. 6 mai 1921, p. 135.
Hilfaut	C. E. 9 juin 1909, p. 140.
Hirel	C. E. 26 février 1909, p. 129.
Hours	C. E. 10 avril 1905, p. 210.
Huriel	C. E. 20 février 1914, p. 224.
Hussein-Dey	C. E. 21 juin 1909, p. 178.

I

Ile-Bouchard	C. E. 25 février 1905, p. 33.
Ile-Rousse	C. E. 17 avril 1931, p. 149.
L'Isle-Adam	C. E. 29 octobre 1920, p. 150.
Isle-en-Dodon	C. E. 25 avril 1913, p. 29.
Isigny	C. E. 27 juillet 1923, p. 113.
	id. p. 174.
Issac	C. E. 14 février 1905, p. 129.
Issanlas	C. E. 9 décembre 1921, p. 66.

J

Javols	C. E. 7 juin 1909, p. 112.
Jolly	C. E. 19 janvier 1894, p. 156.
Joyeuse	C. E. 10 mars 1921, p. 118.
Jumilhac	C. E. 5 avril 1905, p. 86.

K

Koch (dame)	C. E. 24 mai 1912, p. 204.
-------------	----------------------------

L

La Bastide de Seron	C. E. 31 mars 1911, p. 118.
La Batie Montgascon	C. E. 8 janvier 1886, p. 47.
Labatut	C. E. 24 mars 1909, p. 118.
La Brulatte	C. E. 4 avril 1905, p. 209.
Lacau	C. E. 5 mai 1911, p. 39.
La Chapelle-sous-Chaux	C. E. 21 mai 1909, p. 89.
Ladignac	C. E. 15 février 1905, p. 96.
La Flotte	C. E. 10 décembre 1920, p. 110.
	C. E. 24 mars 1909, p. 118.
La Guadeloupe (Conseil de l'Enseignement pri- maire	C. E. 2 décembre 1921, p. 158.
La Lande de Fronsac	C. E. 26 février 1913, p. 171.
Lamarche	C. E. 11 novembre 1907, p. 71.
Lamastre	C. E. 27 juillet 1909, p. 177.
La Meilleraye	C. E. 16 juin 1909, p. 185.
Lamoricière	C. E. 16 juin 1909, p. 199.
Lancié	C. E. 31 juillet 1914, p. 41.
Landeyrat	C. E. 30 août 1920, p. 78.
Langogne	C. E. 10 mars 1905, p. 86.
	id. p. 224.
Lapège	C. E. 8 mai 1909, p. 185.
L'Arbresle	C. E. 27 janvier 1911, p. 90.
Larchamp	C. E. 1 ^{er} août 1913, p. 139.
La Salvétat	C. E. 2 juillet 1909, p. 102.
Lasclaveries	C. E. 24 mars 1909, p. 118.
	C. E. 17 mars 1909, p. 185.
Lasserre	C. E. 5 mai 1911, p. 39.
Latour	C. E. 15 mars 1905, p. 108.

Laune	C. E. 29 décembre 1893, p. 156.
Lauzerte	C. E. 12 mai 1905, p. 109.
Lavaldens	C. E. 12 mai 1909, p. 112.
Lavalette	C. E. 29 avril 1908, p. 149.
	C. E. 14 avril 1908, p. 200.
Le Drennec	C. E. 28 juillet 1905, p. 168.
	C. E. 21 juillet 1905, p. 178.
Le Havre	C. E. 24 juillet 1905, p. 99.
	C. E. id. p. 208.
Le Lude	C. E. 10 avril 1906, p. 176.
Le Mas	C. E. 3 mars 1905, p. 122.
	id. p. 196.
Le Mayet d'Ecole	C. E. 6 août 1920, p. 208.
Le Meux	C. E. 11 juin 1909, p. 144.
	id. p. 148
	id. p. 199.
Le Moule	C. E. 6 février 1905, p. 56.
Leon	C. E. 16 juin 1909, p. 170.
Le Peyrat	C. E. 11 janvier 1909, p. 178.
Les Aix d'Angillon	C. E. 22 mars 1909, p. 129.
Lezoux	C. E. 25 février 1905, p. 97 et 174.
Lignacrolles	C. E. 30 juin 1905, p. 131.
Lille	C. E. 24 juin 1921, p. 24.
Limoux	C. E. 29 juillet 1908, p. 109.
Linguizetta	C. E. 31 janvier 1913, p. 24.
Longefoy	C. E. 25 novembre 1908, p. 140.
Lourbarette	C. E. 30 mai 1913, p. 141.
Lourdes	C. E. 31 janvier 1913, p. 92.
Louvrechy	C. E. 5 avril 1905, p. 111.
Lurais	C. E. 4 février 1905, p. 96.
Lussac	C. E. 31 mars 1909, p. 131 et 206.
Luzech	C. E. 18 juillet 1884, p. 198.

M

Maiche	C. E. 8 novembre 1929, p. 92.
	C. E. 9 janvier 1905, p. 92.
Maison Carrée	C. E. 3 mars 1913, p. 92.
Mannetain	C. E. 16 juillet 1920, p. 97.
Marcoux (sieur)	C. E. 24 mars 1922, p. 154.
Marignac	C. E. 26 juillet 1909, p. 69.

Marin	C. E. 28 avril 1909, p. 77.
Marlens	C. E. 10 février 1905, p. 88.
Marquefave	C. E. 28 avril 1909, p. 128.
Marseille	C. E. 15 avril 1905, p. 91.
	C. E. 14 avril 1905, p. 103.
Martigues	C. E. 10 février 1908, p. 96.
Massat	C. E. 24 juillet 1903, p. 36.
Mathay	C. E. 9 mai 1913, p. 174.
Mathes (Les)	C. E. 22 mai 1905, p. 41.
Mathieu	C. E. 28 juillet 1905, p. 245.
Maubeuge-sud	C. E. 14 mai 1920, p. 128.
Maureilhan	C. E. 23 février 1906, p. 37.
Maynal	C. E. 3 décembre 1920, p. 175.
Megevette	C. E. 20 mars 1905, p. 209.
Mendé	C. E. 5 avril 1905, p. 37.
Mercy-le-Haut	C. E. 6 janvier 1909, p. 112.
Meria	C. E. 22 juin 1906, p. 41.
Meslan	C. E. 18 avril 1905, p. 73.
Metz	C. E. 27 juillet 1933, p. 78.
Meyras	C. E. 3 avril 1905, p. 175.
Mikla	C. E. 8 février 1909, p. 139.
Mila de Tallans	C. E. 27 juillet 1909, p. 28.
Miradoux	C. E. 23 juin 1905, p. 37.
Miramont	C. E. 12 novembre 1920, p. 134.
Mollèges	C. E. 5 avril 1909, p. 108.
Monein	C. E. 25 avril 1913, p. 200.
Monsols	C. E. 4 août 1920, p. 212.
Montabon	C. E. 26 juillet 1905, p. 104.
Montagnol	C. E. 5 mars 1909, p. 41.
Montbrehain	C. E. 17 décembre 1906, p. 74.
Montegut	C. E. 17 février 1909, p. 183.
Montenay	C. E. 6 janvier 1909, p. 176.
Montereau	C. E. 14 février 1908, p. 101.
Montfranc	C. E. 9 juillet 1913, p. 174.
	C. E. id. p. 185
Monthermé	C. E. 27 mars 1914, p. 215.
Montigny-Montfort	C. E. 10 novembre 1922, p. 200.
	C. E. 10 novembre 1922, p. 221.
Montluçon-ouest	C. E. 25 mars 1905, p. 125.
Montpezat	C. E. 5 juin 1905, p. 61.
Montdredon	C. E. 24 février 1909, p. 174.
Montricoux	C. E. 7 juillet 1911, p. 39.

Montussan	C. E. 28 janvier 1927, p. 25.
Moragne	C. E. 18 avril 1905, p. 199.
Morleau	C. E. 15 mars 1905, p. 44.
Morlhon	C. E. 27 juillet 1909, p. 209.
Morne à l'eau	C. E. 17 avril 1905, p. 209.
Moustiers	C. E. 7 février 1914, p. 138.
Moutier d'Ahun	C. E. 25 février 1905, p. 169.
Murato	C. E. 23 janvier 1911, p. 126.
Muro	C. E. 12 janvier 1923, p. 136.
Myans	C. E. 7 janvier 1905, p. 144.

N

Nailloux	C. E. 21 mai 1906, p. 75.
Nantes	C. E. 5 avril 1909, p. 50.
Nerondes	C. E. 16 décembre 1910, p. 62.
Neuville-sur-Saône	C. E. 11 mars 1921, p. 113.
	C. E. 17 mai 1909, p. 210.
Neuville-Coppegueule	C. E. 20 mars 1905, p. 69.
Nicolas-Vermelle	C. E. 1 ^{er} décembre 1922, p. 137.
	C. E. 28 décembre 1923, p. 137.
Nieul	C. E. 6 février 1905, p. 147 et 149.
Nîmes	C. E. 27 juin 1913, p. 34.
	C. E. 27 juin 1913, p. 222.
Nistos	C. E. 16 février 1876, p. 228.
Noceta	C. E. 5 août 1910, p. 206 et 210.
Nogent-le-Rotrou	C. E. 28 juin 1929, p. 228.
Noyal	C. E. 16 mai 1866, p. 8.

O

Octon	C. E. 17 mai 1905, p. 127.
Olette	C. E. 25 avril 1913, p. 73.
Olmeto	C. E. 2 février 1912, p. 85.
	C. E. 27 juillet 1909, p. 89.
	C. E. 18 mars 1912, p. 167.
Olmi-Capella	C. E. 3 avril 1908, p. 215.
Oradour-sur-Vayre	C. E. 2 décembre 1910, p. 222.
Orlassa	C. E. 24 janvier 1913, p. 175.
Ornon	C. E. 5 avril 1909, p. 75.
Ouzouer-sur-Trezec	C. E. 4 janvier 1905, p. 229.

P

Palestro	C. E. 12 mai 1909, p. 135.
Pancheraccia	C. E. 12 février 1912, p. 75.
Pantin	C. E. 9 juin 1894, p. 169.
Paris	C. E. 28 février 1913, p. 148. C. E. 20 juin 1913, La Monnaie, p. 98. C. E. 28 janvier 1921, Les Halles, p. 110. C. E. 3 mars 1922, p. La Santé, p. 134. C. E. 28 février 1913, La Santé, p. 134. C. E. 3 mars 1922, La Santé, p. 135. C. E. 16 février 1934, La Monnaie, p. 137. C. E. 9 juillet 1909, La Chapelle, p. 172.
Pastricciola	C. E. 28 avril 1909, p. 63.
Pau Est	C. E. 29 février 1924, p. 103. id. p. 224.
Pavillons-sous-Bois	C. E. 15 février 1909, p. 114.
Payzac	C. E. 6 novembre 1907, p. 208.
Pelleport	C. E. 8 janvier 1909, p. 178.
Perelli	C. E. 23 février 1906, p. 47.
Perignat-sur-Allier	C. E. 16 décembre 1908, p. 108 et 109.
Peronne	C. E. 5 janvier 1912, p. 140. id. p. 184.
Perpignan	C. E. 5 mars 1909, p. 85.
Peyrat	C. E. 11 janvier 1909, p. 178.
Peyssies	C. E. 9 mai 1913, p. 66.
Piedicorte di Gaggio	C. E. 1 ^{er} août 1908, p. 101.
Piedicroce	C. E. 27 juillet 1914, p. 116.
Pied d'Orezza	C. E. 28 juin 1905, p. 209.
Piedi partino	C. E. 30 juin 1905, p. 63.
Pierrefort	C. E. 23 avril 1920, p. 62.
Plaigne	C. E. 28 juillet 1911, p. 177.
Plaissan	C. E. 12 mai 1909, p. 222.
Planfoy	C. E. 29 décembre 1908, p. 143.
Playols	C. E. 26 mai 1909, p. 209.
Plelan-le-petit	C. E. 3 juillet 1914, p. 121. id. p. 128.
Plestin-les-Grèves	C. E. 24 novembre 1922, p. 137.
Plogastel St-Germain	C. E. 26 juillet 1922, p. 97.
Plouenan	C. E. 7 janvier 1909, p. 111.
Plouharnel	C. E. 25 mars 1913, p. 97.
Plouvenez-Moelec	C. E. 27 décembre 1912, p. 211.

Plumelin	C. E. 29 mars 1905, p. 75.
Polignac	C. E. 17 février 1913, p. 209.
Pomoy	C. E. 19 juillet 1905, p. 183.
Pompiey	C. E. 12 mai 1905, p. 115.
Pont-à-Mousson	C. E. 25 janvier 1909, p. 129.
	C. E. 20 mars 1920, p. 167.
Pontorson	C. E. 4 août 1927, p. 173.
Pont-de-Salers	C. E. 25 novembre 1907, p. 121.
Pont Ste-Maxence	C. E. 29 juillet 1907, p. 165.
	id. p. 168.
Prades	C. E. 20 janvier 1909, p. 177.
Pradines	C. E. 27 mars 1905, p. 199.
Prone	C. E. 14 novembre 1884, p. 169.
Provilleux et Plesnoy	C. E. 23 janvier 1905, p. 113.
Prunelli di Fiumorbe	C. E. 6 juillet 1923, p. 175.
Puget-Théniers	C. E. 26 décembre 1913, p. 172.
Pussigny	C. E. 6 décembre 1912, p. 89.
Puttelange-les-Sarralbe	C. E. 24 décembre 1926, p. 25.
Puy l'Evêque	C. E. 17 décembre 1886, p. 198.

Q

Quillio (Le)	C. E. 17 mars 1923, p. 108.
Quincampoix	C. E. 8 février 1912, p. 103.

R

Rainfreville	C. E. 3 février 1909, p. 144.
Raon l'Etape	C. E. 26 décembre 1908, p. 96.
Reallon	C. E. 27 janvier 1905, p. 184.
Reillanne	C. E. 6 avril 1909, p. 166.
Relizane	C. E. 6 janvier 1909, p. 166.
Revest du Bion	C. E. 31 juillet 1905, p. 102.
	id. p. 128.
Riec-sur-Belon	C. E. 6 avril 1920, p. 206.
	id. p. 212.
Rilly-aux-Oies	C. E. 27 juillet 1909, p. 137.
Riventosa	C. E. 28 janvier 1910, p. 28.
Rives de Gier	C. E. 23 juillet 1920, p. 177.
Robert et Archimbaud (sieurs)	C. E. 8 mars 1935, p. 202.

Rochefort-du-Gard	C. E. 25 février 1907, p. 70.
Roisset	C. E. 31 mars 1909, p. 111.
Roissy-en-France	C. E. 21 novembre 1924, p. 231.
Romainville	C. E. 24 février 1909, p. 100.
Rominiac	C. E. 25 février 1905, p. 169.
Rostrenen	C. E. 4 décembre 1905, p. 86.
Rouffiac	C. E. 24 mars 1905, p. 28.
Rouffignac	C. E. 29 mars 1905, p. 145.
Roulans	C. E. 10 juillet 1914, p. 174.
Ruines	C. E. 28 avril 1920, p. 207.
Rutali	C. E. 4 mars 1910, p. 89.

S

Sadirac	C. E. 27 janvier 1905, p. 175.
Saint-Affrique	C. E. 16 février 1910, p. 210.
Saint-Agnan	C. E. 10 février 1905, p. 71.
Saint-Amans	C. E. 20 février 1905, p. 121.
Saint-André-de-Songonis	C. E. 31 janvier 1914, p. 167.
Saint-Bauzile	C. E. 5 mars 1909, p. 122.
Saint-Baudelle	C. E. 24 décembre 1892, p. 228.
Saint-Blancard	C. E. 24 novembre 1911, p. 181.
Saint-Bonnet-Tronçais	C. E. 23 janvier 1905, p. 110.
Saint-Bresson	C. E. 12 mars 1909, p. 184.
Saint-Caillaux	C. E. 29 avril 1922, p. 12.
Saint-Cast	C. E. 24 février 1911, p. 125.
Saint-Chely	C. E. 20 mars 1905, p. 100.
Ste-Christie-d'Armagnac	C. E. 6 décembre 1912, p. 144.
Saint-Cirq	C. E. 9 décembre 1912, p. 65.
Sainte-Croix	C. E. 29 juillet 1927, p. 89.
Saint-Dié	C. E. 10 mars 1909, p. 29, 61 et 98.
Saint-Donnat	C. E. 27 février 1905, p. 174.
St-Etienne-de-Boulogne	C. E. 7 mai 1909, p. 96.
St-Etienne-de-Lugdarès	C. E. 11 novembre 1907, p. 43.
	C. E. 3 juillet 1914, p. 79.
Sainte-Eulalie	C. E. 5 juillet 1907, p. 117.
	C. E. 6 décembre 1912, p. 149.
Saint-Florentin	C. E. 16 juillet 1920, p. 97.
Saint-Frichoux	C. E. 17 février 1909, p. 76.
Saint-Genès-Champespe	C. E. 10 mars 1913, p. 140.
Saint-Geniez	C. E. 4 décembre 1905, p. 84.
Saint-Genis Laval	C. E. 7 mai 1926, p. 39.

St-Germain-de-Calberte	C. E. 25 juillet 1913, p. 224.
St-Germain-Lembron	C. E. 27 mars 1908, p. 85 et 86.
St-Hilaire-les-Cambrai	C. E. 31 mars 1909, p. 178.
St-Hilaire-Bessonnes	C. E. 8 mai 1914, p. 169.
Saint-Jean-d'Ascacras	C. E. 7 janvier 1926, p. 229.
St-Jean-de-Beauregard	C. E. 30 juillet 1920, p. 130.
St-Jean-de-la-Côte	C. E. 12 avril 1905, p. 175.
Saint-Jean-De-nous	C. E. 15 février 1903, p. 114.
Saint-Jean-de-Védis	C. E. 30 janvier 1929, p. 28.
St-Jouin-de-Blavon	C. E. 25 avril 1913, p. 140.
	C. E. 29 mai 1914, p. 140.
Saint-Julien	C. E. 7 janvier 1905, p. 121.
Saint-Julien-du-Puy	C. E. 28 juin 1909, p. 200.
Saint-Laurent	C. E. 8 décembre 1909, p. 173.
St-Laurent d'Aigouze	C. E. 1 ^{er} août 1906, p. 110.
St-Laurent-des-Hommes	C. E. 12 mai 1905, p. 211.
St-Laurent Montcuq	C. E. 6 avril 1914, p. 33.
St-Léger-les-Vignes	C. E. 9 mai 1913, p. 96.
Saint-Maixent	C. E. 4 juillet 1913, p. 200.
St-Martin le Supérieur	C. E. 12 mars 1909, p. 207.
	id. p. 211.
Saint-Maurice	C. E. 15 février 1909, p. 184.
St-Maurice de Lignon	C. E. 12 mars 1909, p. 92.
Saint-Médard	C. E. 27 avril 1923, p. 101.
	C. E. 11 juin 1909, p. 110.
St-Meen-le-Grand	C. E. 3 novembre 1933, p. 102.
	C. E. 6 août 1920, p. 224.
Saint-Michel	C. E. 25 juin 1913, p. 127.
Saint-Michel de Liotès	C. E. 6 décembre 1912, p. 100.
Saint-Nauphary	C. E. 28 février 1913, p. 28.
Saint-Paul	C. E. 18 mai 1914, p. 75.
St-Paul-de-Tartas	C. E. 26 mai 1909, p. 109.
Saint-Pierre de Lamps	C. E. 12 novembre 1912, p. 144.
Saint-Polay	C. E. 26 mai 1905, p. 73.
Saint-Porquier	C. E. 10 février 1894, p. 228.
Saint-Privat	C. E. 7 février 1913, p. 185.
St-Rémy-sur-Durolle	C. E. 28 mai 1905, p. 42.
	C. E. 29 décembre 1908, p. 168.
Saint-Saturnin	C. E. 24 novembre 1905, p. 39.
Saint-Seurin de Prats	C. E. 9 juin 1909, p. 109.
Saint-Symphorien	C. E. 15 janvier 1866, p. 8.
Saint-Trivier	C. E. 18 novembre 1912, p. 173.

Saint-Ybars	C. E. 24 juillet 1905, p. 170.
Salice	C. E. 9 mars 1908, p. 44. C. E. 1 ^{er} 1884, p. 128.
Salvetat	C. E. 2 juillet 1909, p. 102.
San Nicolao	C. E. 5 août 1921, p. 42.
Santa Reparara di Moriani	C. E. 21 juillet 1905, p. 175.
Santo Pietro di Tenda	C. E. 15 décembre 1922, p. 174.
Sarcy le Bourg	C. E. 10 avril 1907, p. 71.
Sari d'Orcino.	C. E. 25 juin 1913, p. 65.
Sartène	C. E. 11 décembre 1908, p. 43. C. E. 22 mai 1908, p. 135 et 177. C. E. 1 ^{er} août 1913, p. 185.
Saurat	C. E. 13 juin 1913, p. 70. C. E. 1 ^{er} mars 1912, p. 173.
Sauveterre	C. E. 20 mars 1905, p. 113.
Sauvigney les Pesmes	C. E. 26 novembre 1908, p. 139.
Sazicourt	C. E. 24 janvier 1913, p. 86.
Schoelcher	C. E. 21 janvier 1910, p. 173.
Serverette	C. E. 3 avril 1905, p. 176.
Servian	C. E. 23 juillet 1906, p. 170.
Sevran	C. E. 23 décembre 1932, p. 97.
Siest	C. E. 10 mars 1913, p. 141.
Sigoulès	C. E. 5 novembre 1920, p. 221.
Sigean	C. E. 14 février 1913, p. 167.
Soleymieux	C. E. 5 février 1906, p. 174.
Sollacaro	C. E. 8 décembre 1909, p. 89.
Sonnac	C. E. 9 mai 1913, p. 98.
Sotta	C. E. 16 novembre 1928, p. 70.
Soudeilles	C. E. 20 décembre 1929, p. 229.
Soustons	C. E. 4 août 1922, p. 98. C. E. 31 juillet 1914, p. 125.
Sudès	C. E. 29 décembre 1908, p. 108.

T

Tardets	C. E. 24 juillet 1913, p. 73.
Taulé	C. E. 31 juillet 1914, p. 103.
Tavel	C. E. 30 avril 1909, p. 66.
Taverny	C. E. 10 mars 1909, p. 78.
Terjat	C. E. 17 janvier 1930, p. 24 et 29.
Thezac	C. E. 18 novembre 1912, p. 122.
Thieffans	C. E. 7 janvier 1905, p. 175.

Thiron	C. E. 7 janvier 1905, p. 137.
Thons (Les)	C. E. 15 mars 1905, p. 110.
Toulouse	C. E. 26 juillet 1905, p. 176 et 208.
	C. E. 16 janvier 1914, p. 215.
Tourzel-Ronzières	C. E. 18 janvier 1905, p. 193.
Trazic	C. E. 2 février 1917, p. 45 et 49.
Tréguier	C. E. 14 février 1908, p. 101.
Trégunc	C. E. 10 mai 1890, p. 29.
Tremolat	C. E. 18 avril 1905, p. 112.
Tupin et Semons	C. E. 25 janvier 1905, p. 116.
Tuzaguet	C. E. 27 mai 1909, p. 146.

V

Vabres	C. E. 17 mai 1905, p. 90.
Valenciennes	C. E. 10 juillet 1914, p. 63.
Valensole	C. E. 7 janvier 1887, p. 128.
Valle d'Alesani	C. E. 8 août 1921, p. 174.
Vallereuil	C. E. 11 juillet 1913, p. 130 et 227.
Vallica	C. E. 10 février 1913, p. 175.
Vallon	C. E. 10 février 1905, p. 167.
Vallouise	C. E. 7 janvier 1905, p. 69.
Vals les Bains	C. E. 31 juillet 1905, p. 66.
	C. E. 31 janvier 1913, p. 92.
Varenne en Argonne	C. E. 3 avril 1905, p. 128.
Vaudesson	C. E. 8 novembre 1913, p. 127.
Vaucluse	C. E. 6 janvier 1909, p. 101.
	C. E. 24 juin 1910, p. 101.
	C. E. 24 janvier 1910, p. 103.
Vaulx-Vraucourt	C. E. 2 juillet 1909, p. 111.
Vavincourt	C. E. 22 janvier 1908, p. 126.
Venaco	C. E. 11 juin 1926, p. 25.
Venzolasca	C. E. 27 décembre 1905, p. 87, 209 et 217.
Verdaches	C. E. 11 décembre 1925, p. 196.
Verdun	C. E. 26 juin 1908, p. 171.
Veye	C. E. 14 novembre 1890, p. 198.
Vezins	C. E. 11 janvier 1934, p. 30.
	C. E. 24 décembre 1920, p. 62.
Vezzani	C. E. 7 juin 1912, p. 125.
	C. E. 15 mai 1914, p. 196.
Vichy	C. E. 24 mars 1905, p. 108.
	C. E. 25 mars 1905, p. 115.

Vico	C. E. 21 juillet 1908, p. 176.
Vieux Habitants (les)	C. E. 22 mai 1905, p. 66.
	C. E. 9 janvier 1907, p. 74.
Vigneux Hocquet	C. E. 20 janvier 1909, p. 112.
Villargondran	C. E. 20 janvier 1909, p. 130 et 227.
Villar St-Anselme	C. E. 6 janvier 1909, p. 148.
Villefort	C. E. 11 mai 1923, p. 43.
Villejuif	C. E. 18 janvier 1921, p. 109.
Villeneuve St-Denis	C. E. 2 avril 1909, p. 114.
Vivonne	C. E. 15 février 1909, p. 103.
Vouharte	C. E. 20 décembre 1912, p. 125.

Z

Zuani	C. E. 8 juillet 1907, p. 43 et 67.
	C. E. 3 novembre 1905, p. 78.

Table Chronologique des Arrêts cités

1844		
5 août	C. E.	198
1857		
29 janvier	C. E.	12
1866		
16 mai	C. E.	8
1875		
26 février	C. E.	198
1876		
10 février	C. E.	228
1877		
31 décembre	C. E.	128
1880		
9 août	C. E.	24
1882		
28 avril	C. E.	231
12 mai	C. E.	143
1884		
18 juillet	C. E.	198
1 ^{er} août	C. E.	128
14 novembre	C. E.	169
1885		
17 avril	C. E.	156

1886		
8 janvier	C. E.	47
15 janvier	C. E.	8
17 décembre	C. E.	198
1887		
7 janvier	C. E.	128
1890		
15 mars	C. E.	128
10 mai	C. E.	29
14 novembre	C. E.	198
1892		
24 décembre	C. E.	228
1893		
1 ^{er} juillet	C. E.	29
5 août	C. E.	29
29 décembre	C. E.	156
1894		
19 janvier	C. E.	156
16 février	C. E.	228
5 mai	C. E.	128
9 juin	C. E.	169
1897		
7 août	C. E.	15
1899		
8 décembre	C. E.	231

1903		
21 mai	C. E.	12
24 juillet	C. E.	36
7 août	C. E.	36

1905		
4 janvier	C. E.	229
7 »	C. E.	69
7 »	C. E.	77
7 »	C. E.	111
7 »	C. E.	121
7 »	C. E.	137
7 »	C. E.	144
7 »	C. E.	78
7 »	C. E.	178
7 »	C. E.	175
9 »	C. E.	92
18 »	C. E.	193
23 »	C. E.	110
23 »	C. E.	113
23 »	C. E.	140
23 »	C. E.	175
23 »	C. E.	176
25 »	C. E.	116
27 »	C. E.	138
27 »	C. E.	175
27 »	C. E.	184
27 »	C. E.	217
4 février	C. E.	96
6 »	C. E.	41
6 »	C. E.	56
6 »	C. E.	115
6 »	C. E.	147
6 »	C. E.	149
10 »	C. E.	42
10 »	C. E.	71
10 »	C. E.	88
10 »	C. E.	167
10 »	C. E.	167
10 »	C. E.	208
14 »	C. E.	129
15 »	C. E.	96
15 »	C. E.	97
15 »	C. E.	114
20 »	C. E.	27

20 février	C. E.	121
20 »	C. E.	211
24 »	C. E.	176
25 »	C. E.	33
25 »	C. E.	97
25 »	C. E.	147
25 »	C. E.	169
25 »	C. E.	169
25 »	C. E.	174
27 »	C. E.	174
27 »	C. E.	174
3 mars	C. E.	122
3 »	C. E.	196
10 »	C. E.	86
10 »	C. E.	110
10 »	C. E.	224
12 »	C. E.	70
13 »	C. E.	28
13 »	C. E.	110
13 »	C. E.	44
15 »	C. E.	108
15 »	C. E.	110
15 »	C. E.	228
20 »	C. E.	69
20 »	C. E.	100
20 »	C. E.	113
20 »	C. E.	135
20 »	C. E.	209
24 »	C. E.	116
24 »	C. E.	28
24 »	C. E.	108
25 »	C. E.	115
25 »	C. E.	125
27 »	C. E.	42
27 »	C. E.	199
29 »	C. E.	75
29 »	C. E.	145
3 avril	C. E.	69
3 »	C. E.	73
3 »	C. E.	86
3 »	C. E.	86
3 »	C. E.	128
3 »	C. E.	175
3 »	C. E.	176
3 »	C. E.	209
5 »	C. E.	37

5	avril	C. E.	86
5	»	C. E.	111
7	»	C. E.	139
10	»	C. E.	210
12	»	C. E.	175
14	»	C. E.	103
15	»	C. E.	91
17	»	C. E.	100
17	»	C. E.	218
17	»	C. E.	209
17	»	C. E.	127
18	»	C. E.	71
18	»	C. E.	73
18	»	C. E.	102
18	»	C. E.	112
18	»	C. E.	193
18	»	C. E.	199
18	»	C. E.	209
12	mai	C. E.	109
12	»	C. E.	115
12	»	C. E.	197
12	»	C. E.	211
17	»	C. E.	99
17	»	C. E.	127
17	»	C. E.	185
22	»	C. E.	41
24	»	C. E.	66
26	»	C. E.	73
26	»	C. E.	129
28	»	C. E.	42
30	»	C. E.	178
5	juin	C. E.	61
5	»	C. E.	92
7	»	C. E.	217
21	»	C. E.	111
21	»	C. E.	171
23	»	C. E.	37
28	»	C. E.	87
28	»	C. E.	95
28	»	C. E.	209
30	»	C. E.	63
30	»	C. E.	131
10	juillet	C. E.	61
10	»	C. E.	71
10	»	C. E.	222
19	»	C. E.	183

21	juillet	C. E.	78
21	»	C. E.	175
21	»	C. E.	178
24	»	C. E.	99
24	»	C. E.	170
24	»	C. E.	208
26	»	C. E.	183
26	»	C. E.	176
26	»	C. E.	34
26	»	C. E.	104
26	»	C. E.	111
26	»	C. E.	116
26	»	C. E.	208
26	»	C. E.	223
28	»	C. E.	168
28	»	C. E.	245
29	»	C. E.	183
31	»	C. E.	42
31	»	C. E.	66
31	»	C. E.	87
31	»	C. E.	102
31	»	C. E.	112
31	»	C. E.	115
31	»	C. E.	122
31	»	C. E.	123
31	»	C. E.	128
7	août	C. E.	115
3	novembre	C. E.	78
23	—	C. E.	129
24	»	C. E.	39
24	»	C. E.	114
4	décembre	C. E.	84
4	»	C. E.	86
27	»	C. E.	209
27	»	C. E.	217

1906

5	février	C. E.	86
5	»	C. E.	174
23	»	C. E.	37
23	»	C. E.	47
23	»	C. E.	50
10	avril	C. E.	176
18	mai	C. E.	70
18	»	C. E.	95
21	»	C. E.	75

28 mai	C. E.	70
22 juin	C. E.	41
10 juillet	C. E.	138
20 »	C. E.	67
23 »	C. E.	170
1 ^{er} août	C. E.	110
23 novembre	C. E.	108
23 novembre	C. E.	129
17 décembre	C. E.	74

1907

9 janvier	C. E.	74
9 »	C. E.	224
25 février	C. E.	70
21 mars	C. E.	197
10 avril	C. E.	71
17 mai	C. E.	113
5 juillet	C. E.	116
8 »	C. E.	43
8 »	C. E.	67
8 »	C. E.	110
29 »	C. E.	165
19 »	C. E.	168
6 novembre	C. E.	208
11 »	C. E.	43
11 »	C. E.	71
25 »	C. E.	121
4 décembre	C. E.	100
4 »	C. E.	109
16 »	C. E.	143
27 »	C. E.	87
17 »	C. E.	207

1908

22 janvier	C. E.	126
5 février	C. E.	224
10 »	C. E.	96
14 »	C. E.	101
14 »	C. E.	101
14 »	C. E.	120
14 »	C. E.	212
19 »	C. E.	102
19 »	C. E.	119
19 »	C. E.	224
25 »	C. E.	76
9 mars	C. E.	44

24 mars	C. E.	118
27 »	C. E.	85
27 »	C. E.	86
29 »	C. E.	88
3 avril	C. E.	100
3 »	C. E.	215
6 »	C. E.	96
14 »	C. E.	150
14 »	C. E.	200
29 »	C. E.	149
22 mai	C. E.	135
22 »	C. E.	177
24 juin	C. E.	147
24 »	C. E.	173
26 »	C. E.	171
27 juillet	C. E.	109
31 »	C. E.	176
1 ^{er} août	C. E.	42
1 ^{er} août	C. E.	101
25 novembre	C. E.	140
26 »	C. E.	139
11 décembre	C. E.	43
26 »	C. E.	138
11 »	C. E.	175
16 »	C. E.	39
16 »	C. E.	108
16 »	C. E.	109
26 »	C. E.	96
29 »	C. E.	208
29 »	C. E.	143
29 »	C. E.	143
29 »	C. E.	168

1909

6 janvier	C. E.	101
6 »	C. E.	112
6 »	C. E.	148
6 »	C. E.	149
6 »	C. E.	166
6 »	C. E.	176
6 »	C. E.	210
8 »	C. E.	178
11 »	C. E.	178
20 »	C. E.	112
20 »	C. E.	130
20 »	C. E.	177
20 »	C. E.	197

20	janvier	C. E.	227	24	mars	C. E.	118
25	"	C. E.	96	26	"	C. E.	48
25	"	C. E.	129	26	"	C. E.	193
25	"	C. E.	66	26	"	C. E.	208
27	"	C. E.	56	31	"	C. E.	111
27	"	C. E.	141	31	"	C. E.	131
27	"	C. E.	167	31	"	C. E.	178
29	"	C. E.	63	31	"	C. E.	206
3	février	C. E.	144	2	avril	C. E.	114
8	"	C. E.	139	3	"	C. E.	96
15	"	C. E.	103	5	"	C. E.	50
15	"	C. E.	114	5	"	C. E.	108
15	"	C. E.	184	6	"	C. E.	29
17	"	C. E.	34	6	"	C. E.	75
17	"	C. E.	76	6	"	C. E.	92
17	"	C. E.	183	6	"	C. E.	116
17	"	C. E.	223	6	"	C. E.	200
24	"	C. E.	65	6	"	C. E.	210
24	"	C. E.	100	28	"	C. E.	150
24	"	C. E.	112	28	"	C. E.	63
24	"	C. E.	172	28	"	C. E.	77
24	"	C. E.	174	28	"	C. E.	128
26	"	C. E.	129	30	"	C. E.	66
1 ^{er}	MARS	C. E.	144	30	"	C. E.	116
5	"	C. E.	41	30	"	C. E.	193
5	"	C. E.	85	7	mai	C. E.	96
5	"	C. E.	122	8	"	C. E.	185
5	"	C. E.	141	12	"	C. E.	112
6	"	C. E.	63	12	"	C. E.	135
10	"	C. E.	29	12	"	C. E.	167
10	"	C. E.	61	12	"	C. E.	222
10	"	C. E.	78	17	"	C. E.	210
10	"	C. E.	98	21	"	C. E.	89
10	"	C. E.	130	26	"	C. E.	109
10	"	C. E.	212	26	"	C. E.	209
12	"	C. E.	92	27	"	C. E.	146
12	"	C. E.	149	7	juin	C. E.	112
12	"	C. E.	184	9	"	C. E.	109
12	"	C. E.	207	9	"	C. E.	140
12	"	C. E.	211	11	"	C. E.	110
14	"	C. E.	185	11	"	C. E.	144
22	"	C. E.	129	11	"	C. E.	148
22	"	C. E.	139	11	"	C. E.	199
24	"	C. E.	33	16	"	C. E.	170
24	"	C. E.	118	16	"	C. E.	172
24	"	C. E.	118	16	"	C. E.	185

16 juin	C. E.	199
16 »	C. E.	199
21 »	C. E.	178
28 »	C. E.	200
28 »	C. E.	228
30 »	C. E.	172
2 juillet	C. E.	102
2 »	C. E.	111
5 »	C. E.	136
7 »	C. E.	90
7 »	C. E.	209
9 »	C. E.	43
9 »	C. E.	116
9 »	C. E.	172
16 »	C. E.	25
21 »	C. E.	28
22 »	C. E.	139
26 »	C. E.	69
27 »	C. E.	28
27 »	C. E.	45
27 »	C. E.	89
27 »	C. E.	137
27 »	C. E.	172
27 »	C. E.	177
27 »	C. E.	209
29 novembre	C. E.	148
8 décembre	C. E.	89
8 »	C. E.	173
18 »	C. E.	79

1910

19 janvier	C. E.	147
19 »	C. E.	149
21 »	C. E.	173
24 »	C. E.	103
28 »	C. E.	28
16 février	C. E.	210
4 mars	C. E.	45
4 »	C. E.	89
4 »	C. E.	118
6 »	C. E.	78
16 »	C. E.	37
24 juin	C. E.	101
5 août	C. E.	206
5 »	C. E.	210
25 novembre	C. E.	147

» décembre	C. E.	222
9 »	C. E.	62
9 »	C. E.	207
16 »	C. E.	62
16 »	C. E.	80
23 »	C. E.	207

1911

23 janvier	C. E.	126
23 »	C. E.	210
27 »	C. E.	90
27 »	C. E.	212
24 février	C. E.	125
3 mars	C. E.	209
31 »	C. E.	118
31 »	C. E.	215
10 avril	C. E.	108
5 mai	C. E.	38
5 »	C. E.	39
7 juillet	C. E.	39
7 »	C. E.	169
28 »	C. E.	78
28 »	C. E.	172
28 juillet	C. E.	177
24 novembre	C. E.	181

1912

5 janvier	C. E.	140
5 »	C. E.	184
26 »	C. E.	226
2 février	C. E.	85
8 »	C. E.	103
12 »	C. E.	75
1 ^{er} mars	C. E.	173
18 »	C. E.	167
2 avril	C. E.	193
26 »	C. E.	191
26 »	C. E.	197
26 »	C. E.	209
24 mai	C. E.	204
7 juin	C. E.	125
24 »	C. E.	23
8 novembre	C. E.	127
18 »	C. E.	122
18 »	C. E.	138

18 novembre	C. E.	144
18 "	C. E.	173
22 "	C. E.	43
25 "	C. E.	89
29 "	C. E.	231
6 décembre	C. E.	89
6 "	C. E.	100
6 "	C. E.	144
6 "	C. E.	149
6 "	C. E.	170
9 "	C. E.	65
9 "	C. E.	199
16 "	C. E.	65
20 "	C. E.	125
27 "	C. E.	211

1913

24 janvier	C. E.	86
24 "	C. E.	175
31 "	C. E.	34
31 "	C. E.	92
31 "	C. E.	92
7 février	C. E.	185
10 "	C. E.	175
14 "	C. E.	167
17 "	C. E.	122
17 "	C. E.	209
24 "	C. E.	210
26 "	C. E.	171
28 "	C. E.	28
28 "	C. E.	66
28 "	C. E.	97
28 "	C. E.	134
28 "	C. E.	148
3 mars	C. E.	92
10 "	C. E.	140
10 "	C. E.	141
15 "	C. E.	126
17 "	C. E.	108
17 "	C. E.	207
25 "	C. E.	97
21 avril	C. E.	65
21 "	C. E.	117
21 "	C. E.	167
25 "	C. E.	29
25 "	C. E.	73

25 avril	C. E.	74
25 "	C. E.	96
25 "	C. E.	140
25 "	C. E.	200
25 "	C. E.	218
9 mai	C. E.	66
9 "	C. E.	96
9 "	C. E.	98
9 "	C. E.	174
26 "	C. E.	149
30 "	C. E.	141
6 juin	C. E.	110
13 "	C. E.	70
17 "	C. E.	34
20 "	C. E.	98
20 "	C. E.	175
25 "	C. E.	65
25 "	C. E.	127
27 "	C. E.	183
27 "	C. E.	197
27 "	C. E.	222
4 juillet	C. E.	175
4 "	C. E.	200
9 "	C. E.	174
9 "	C. E.	185
11 "	C. E.	130
11 "	C. E.	227
24 "	C. E.	73
24 "	C. E.	184
25 "	C. E.	224
1 ^{er} août	C. E.	138
1 ^{er} "	C. E.	139
1 ^{er} "	C. E.	150
1 ^{er} "	C. E.	185
6 "	C. E.	74
6 "	C. E.	99
14 novembre	C. E.	45
12 décembre	C. E.	123
12 "	C. E.	137
22 "	C. E.	67
26 "	C. E.	66
26 "	C. E.	172

1914

16 janvier	C. E.	215
31 "	C. E.	29

31 janvier	C. E.	56
31 »	C. E.	102
31 »	C. E.	167
7 février	C. E.	138
20 »	C. E.	212
20 »	C. E.	224
20 »	C. E.	231
20 mars	C. E.	102
27 »	C. E.	215
6 avril	C. E.	33
1 ^{er} mai	C. E.	102
1 ^{er} »	C. E.	178
1 ^{er} »	C. E.	207
8 »	C. E.	169
15 »	C. E.	196
18 »	C. E.	75
22 »	C. E.	101
22 »	C. E.	198
29 »	C. E.	140
3 juillet	C. E.	79
3 »	C. E.	121
3 »	C. E.	128
6 »	C. E.	172
10 »	C. E.	63
10 »	C. E.	174
27 »	C. E.	90
27 »	C. E.	116
31 »	C. E.	41
31 »	C. E.	90
31 »	C. E.	103
31 »	C. E.	121
31 »	C. E.	121
31 »	C. E.	125

1917

2 février	C. E.	45
2 »	C. E.	49

1919

26 mars	C. E.	174
27 juin	C. E.	49
27 »	C. E.	50
27 »	C. E.	51

1920

12 mars	C. E.	221
20 »	C. E.	167
6 avril	C. E.	212
23 »	C. E.	62
28 »	C. E.	207
14 mai	C. E.	128
14 »	C. E.	217
16 »	C. E.	135
21 »	C. E.	140
4 juin	C. E.	167
18 »	C. E.	143
2 juillet	C. E.	143
16 »	C. E.	97
16 »	C. E.	97
16 »	C. E.	98
16 »	C. E.	113
16 »	C. E.	206
23 »	C. E.	143
23 »	C. E.	177
30 »	C. E.	113
30 »	C. E.	130
4 août	C. E.	212
6 »	C. E.	208
6 »	C. E.	206
6 »	C. E.	224
30 »	C. E.	78
29 octobre	C. E.	150
5 novembre	C. E.	221
12 »	C. E.	134
3 décembre	C. E.	175
10 »	C. E.	110
24 »	C. E.	62
24 »	C. E.	103
24 »	C. E.	109
26 »	C. E.	108

1921

18 janvier	C. E.	109
28 »	C. E.	27
28 »	C. E.	110
28 »	C. E.	200
11 février	C. E.	193
11 »	C. E.	199
10 mars	C. E.	118

11 mars	C. E.	113
11 »	C. E.	200
6 mai	C. E.	117
6 »	C. E.	135
6 »	C. E.	146
13 »	C. E.	97
10 juin	C. E.	62
10 »	C. E.	172
20 »	C. E.	41
24 »	C. E.	24
15 juillet	C. E.	172
22 »	C. E.	98
22 »	C. E.	99
5 août	C. E.	42
8 »	C. E.	174
2 décembre	C. E.	158
9 »	C. E.	66

1922

3 février	C. E.	221
3 mars	C. E.	134
3 »	C. E.	135
24 »	C. E.	154
29 avril	C. E.	12
1 ^{er} juin	C. E.	125
26 juillet	C. E.	97
4 août	C. E.	98
10 novembre	C. E.	200
10 »	C. E.	221
24 »	C. E.	137
1 ^{er} décembre	C. E.	137
15 »	C. E.	174

1923

1 ^{er} janvier	C. E.	136
9 février	C. E.	221
28 mars	C. E.	101
27 avril	C. E.	101
11 mai	C. E.	43
6 juillet	C. E.	175
27 »	C. E.	113
27 »	C. E.	174
28 décembre	C. E.	137

1924

29 février	C. E.	103
29 »	C. E.	224

8 août	C. E.	10
21 novembre	C. E.	231

1925

27 novembre	C. E.	25
11 décembre	C. E.	196

1926

7 janvier	C. E.	229
26 février	C. E.	229
7 mai	C. E.	39
11 juin	C. E.	25
2 juillet	C. E.	29
24 décembre	C. E.	25

1927

18 janvier	C. E.	23
28 »	C. E.	25
4 mars	C. E.	110
29 juillet	C. E.	89
29 »	C. E.	89
4 août	C. E.	173

1928

16 novembre	C. E.	70
-------------	-------	----

1929

30 janvier	C. E.	28
22 mars	C. E.	125
28 juin	C. E.	228
8 novembre	C. E.	92
20 décembre	C. E.	69
20 »	C. E.	229

1930

10 janvier	C. E.	30
17 »	C. E.	24
17 »	C. E.	29
16 mai	C. E.	98
21 novembre	C. E.	232

1931

6 février	C. E.	28
17 avril	C. E.	149

1932		
18 mars	C. E.	64
23 décembre	C. E.	97

1933		
27 janvier	C. E.	219
3 mai	C. E.	201
19 »	C. E.	63
19 »	C. E.	212

25 juillet	C. E.	63
27 »	C. E.	78
27 »	C. E.	233
3 novembre	C. E.	102

1934		
11 janvier	C. E.	30
16 février	C. E.	137

1935		
8 mars	C. E.	201

Table Alphabétique des Matières

Allégation des candidats.

Contrôle par le juge, p. 94.

Autorités administratives.

Pouvoirs de contrôle des élections, p. 151.

Autorités juridictionnelles.

Pouvoirs de contrôle des élections, p. 20.

Bulletins de vote.

Contenu du vote, p. 111.

Contrôle, p. 107.

Désignation des candidats, p. 111.

Signes de reconnaissance, p. 114.

Bureau électoral.

Composition, p. 73 et 78.

Incompétence, p. 68.

Pouvoir sur la reconnaissance du droit de vote, p. 26 et s.

Rapport du bureau et du juge, p. 124.

Calcul des voix (contrôle du).

Contrôle, p. 116.

Vérification de l'attribution des voix aux candidats, p. 119.

Capacité (voir requête).

Caractère suspensif du pourvoi en Conseil d'Etat (voir procédure).

Conseil du contentieux administratif.

Compétence en matière de contrôle électoral, p. 8.

Conseil de Préfecture.

Compétence en matière de contrôle électoral, p. 7.

Conseil d'Etat.

Compétence en matière de contrôle électoral, p. 6, 15, 16 et 274.

Conseil privé.

Compétence en matière de contrôle électoral, p. 13.

Contentieux électoral.

Sa place dans le contentieux administratif, p. 241.

Contenu du vote (voir bulletin de vote).

Convocation des électeurs (voir corps électoral).

Corps électoral.

Composition, p. 21 et 154.

Convocation, p. 31 et 40.

Sectionnement, p. 32 et s.

Corruption (faits de) p. 100.

Décision des autorités de contrôle.

Fond des décisions, p. 220.

Contenu des motifs, p. 220 ; du dispositif, p. 224 ; Conséquences du dispositif sur la conduite des opérations électorales, p. 227.

Forme des décisions, p. 216.

Décompte des voix, p. 106.

Délais et formes (voir requête).

Dépouillement (voir scrutin).

Désignation des candidats (voir bulletin de vote).

Dessaisissement des autorités de contrôle, p. 187.

Dessaisissement des autorités administratives, p. 187.

Dessaisissement des autorités juridictionnelles, p. 190.

Electorat (voir corps électoral).

Eligibilité (contrôle de l'), p. 134 et s.

Emargements, 75.

Examen des autorités administratives et juridictionnelles (voir procédure).

Faits de pression, p. 81.

Fin de non recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle (voir recours pour excès de pouvoir).

Incompatibilité, p. 145.

Indépendance des autorités de contrôle, p. 25.

Intérêt (voir requête).

Intervention dans la lutte électorale.

Intervention de fonctionnaires, p. 83.

Intervention de puissances privées, p. 91.

Investigation (pouvoir d') des autorités de contrôle.

Pouvoirs normaux, p. 205.

Pouvoirs spéciaux, p. 214.

Isoloirs, p. 63.

Liste électorale,

Confection, p. 22.

Pouvoirs du juge de l'élection sur la confection de la liste électorale, p. 22.

Pouvoirs du juge de l'élection à l'égard des décisions de la liste en vue d'apprécier l'éligibilité d'un candidat, p. 142.

Manœuvres.

Manœuvres, p. 25, 44, 77, 80.

Manœuvres de dernière heure, p. 97.

Ministère obligatoire d'un avocat (voir procédure).

Ministre.

Compétence en matière de contrôle électoral, p. 10 et s.

Nature des pouvoirs des autorités de contrôle, p. 236 et s.

Opération électorale.

Comparaison des pouvoirs du juge de l'élection avec ceux du juge de l'excès de pouvoir, p. 53.

Le juge de l'élection est juge de l'opération, p. 58.

Pouvoirs du juge de l'élection, p. 52 et s.

Opportunité de la décision.

Le juge de l'élection n'en connaît pas, p. 34, 42, 69.

Ouverture, fermeture du scrutin (voir scrutin).

Police de l'opération.

Contrôle des mesures de police, p. 69 et 76.

Préfet,

Compétence en matière de contrôle électoral, p. 12 et s.

Procédure,

Caractère suspensif du pourvoi en Conseil d'Etat, p. 203.

Examen des autorités administratives, p. 201,
juridictionnelles, p. 195.

Ministère obligatoire d'un avocat, p. 203.

Respect des droits de la défense, p. 198.

Proclamation (contrôle de), p. 127.

Questions préjudicielles, p. 147.

Reconnaissance du droit de vote,

(Pouvoirs du juge de l'élection sur la), p. 26.

Recours pour excès de pouvoir,

Comparaison des pouvoirs du juge de l'élection avec ceux du juge de l'excès de pouvoir, p. 53

Fin de non recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle,
p. 35 et 45.

Régularité de l'opération électorale (contrôle de l'), p. 53.

Requête,

Capacité, p. 163.

Délais et formes, p. 171.

Intérêt, p. 165.

Respect des droits de la défense (voir procédure).

Saisine des autorités de contrôle (voir requête et saisine d'office)

Saisine d'office, p. 179.

Scrutin,

Dépouillement, p. 63, 65, 75.

Ouverture, fermeture, p. 70.

Sectionnement (voir corps électoral).

Séparation du juge et de l'administrateur.

Le juge ne prescrit pas l'exécution d'actes, p. 34.

Séparation des pouvoirs, p. 22, 29.

Signes de reconnaissance (voir bulletins de vote.

Sincérité de l'opération (contrôle de la), p. 81.

Urne, p. 62.

Voies de recours,

Contre les décisions des autorités juridictionnelles, p. 230.

Contre les décisions des autorités administratives, p. 232.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION :

A. <i>Organes saisis en premier ressort</i>	6
1° Contrôle confié à un juge spécialisé.....	6
2° Contrôle confié à des autorités administratives..	10
B. <i>Organes saisis en appel</i>	15

PREMIÈRE PARTIE

ETENDUE DES POUVOIRS DE L'ORGANE DE CONTRÔLE A POSTERIORI DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Introduction	19
I. — <i>Etendue des pouvoirs des autorités juridictionnelles chargées du contrôle a posteriori des élections</i>	20
A. <i>Etendue des pouvoirs de contrôle sur les décisions relatives au corps électoral</i>	21
1° <i>Composition du corps électoral</i>	21
a) <i>Pouvoirs du juge de l'élection relatifs à la composition de la liste électorale</i>	22
Principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.....	22
Principe de l'indépendance des autorités administratives et judiciaires	23
b) <i>Pouvoirs du juge de l'élection sur la reconnaissance du droit de vote</i>	26
Pouvoirs sur l'admission matérielle du vote....	27
Pouvoirs sur la reconnaissance du droit de vote	27
2° <i>Convocation du corps électoral</i>	31
a) <i>Sectionnement</i>	32
1° <i>Etendue du contrôle du juge de l'élection à l'égard du sectionnement électoral</i>	32
2° <i>Limites de ce contrôle</i>	34

b) Convocation	40
Etendue et portée des pouvoirs du juge de l'élection relatifs aux décisions de convocation des électeurs	40
Limites de ce contrôle	44
B. Etendue des pouvoirs de contrôle du juge sur l'opération électorale elle-même	52
1° Contrôle de la régularité de l'opération électorale.....	53
a) Appréciation de l'illégalité en elle-même.....	59
1° Contrôle des faits.....	61
2° Contrôle des décisions.....	68
b) Appréciation de l'illégalité au regard de l'ensemble de l'opération	72
1° Recherche de l'origine de l'illégalité.....	72
2° Recherche de l'influence de l'illégalité.....	77
2° Contrôle de la sincérité de l'opération électorale.....	81
a) Qui peut intervenir dans la lutte électorale.....	83
1° Intervention de fonctionnaires.....	83
2° Intervention de puissances privées.....	91
b) De quels moyens peut-on se servir.....	93
1° Contrôle des allégations des candidats.....	94
2° Contrôle des procédés mis en œuvre pour atteindre le corps électoral	99
Le fait incriminé doit intéresser directement l'électeur	100
Il doit avoir été accompli en vue de l'élection	101
Il doit avoir eu une influence sur le résultat..	102
C. Etendue des pouvoirs de contrôle du juge sur le résultat de l'opération	104
1° Contrôle du décompte des voix.....	105
a) Etendue des pouvoirs du juge concernant le contrôle des voies	106
1° Contrôle des bulletins de vote.....	107
2° Contrôle du calcul	116
Calcul de la majorité absolue.....	117
Calcul des voies obtenues	119

b) Conséquences des pouvoirs du juge concernant le contrôle des voix	124
1° Rapports du bureau électoral et du juge....	124
2° Contrôle de la proclamation.....	127
2° Contrôle de l'élu	132
a) Etendue des pouvoirs du juge concernant le con- trôle de l'élu	133
1° Contrôle de l'inéligibilité.....	134
2° Contrôle de l'incompatibilité.....	145
b) Limites des pouvoirs du juge concernant le con- trôle de l'élu	146
1° Domaine des questions préjudicielles	147
2° Mécanisme des questions préjudicielles.....	150
II. — <i>Etendue des pouvoirs des autorités administratives chargées du contrôle a posteriori des élections.....</i>	151
A. Etendue des pouvoirs de contrôle sur la composition du corps électoral	154
B. Etendue des pouvoirs de contrôle sur le résultat de l'opé- ration	158

DEUXIÈME PARTIE

MISE EN ŒUVRE DES POUVOIRS DE L'ORGANE DE CONTRÔLE

A POSTERIORI DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES 161

I. — <i>De la saisine et du dessaisissement des organes de contrôle des élections</i>	162
A. De la saisine des autorités de contrôle.....	162
1° De la requête	163
a) Capacité	164
b) Intérêt	165
1° Intérêt au regard de la personne même du requérant	166
2° Intérêt au regard du contenu de la requête..	169
c) Délais et formes	171
1° Point de départ du délai et computation.....	171
2° Interruption de la forclusion	173

2° De la saisine d'office.....	179
a) De la saisine d'office des autorités administratives..	179
b) De la saisine d'office dans les recours électoraux..	182
1° Principe	182
2° Y a-t-il une exception	184
B. Du dessaisissement des autorités de contrôle.....	187
1° Du dessaisissement des autorités administratives.....	187
2° Du dessaisissement des autorités juridictionnelles.....	190
a) Énoncé de la règle.....	190
b) Portée de la règle du dessaisissement.....	192
II. — <i>De l'examen des autorités de contrôle des élections</i>	195
A. Forme de l'examen.....	195
1° Examen du 1 ^{er} degré.....	195
a) Forme de l'examen des autorités juridictionnelles	195
1° Aspect formaliste de la procédure.....	196
2° Respect des droits de la défense.....	198
b) Forme de l'examen des autorités administratives..	201
2° Examen du 2° degré.....	203
a) Caractère suspensif du pourvoi en Conseil d'Etat..	203
b) Ministère obligatoire d'un avocat.....	203
B. Fond de l'examen.....	204
1° Pouvoirs normaux d'investigation.....	205
a) Pouvoirs des autorités juridictionnelles.....	205
1° Admissibilité du grief.....	205
2° Admission du grief.....	208
b) Pouvoirs des autorités administratives.....	213
2° Pouvoirs spéciaux d'investigation.....	214
III. — <i>De la décision des autorités de contrôle des élections</i>	216
A. Forme de la décision	216
1° Forme de la décision des autorités juridictionnelles....	216
2° Forme de la décision des autorités administratives.....	218
B. Fond de la décision.....	220
1° Contenu des motifs	220
2° Contenu du dispositif	224

IV. — <i>Des voies de recours</i>	230
A. Recours contre les décisions des autorités juridictionnelles.	230
B. Recours contre les décisions des autorités administratives..	235
CONCLUSION	235
Nature juridique des pouvoirs des autorités de contrôle des élections	236
Place du contentieux électoral dans le contentieux admi- nistratif français	241
1° Théories en faveur du classement du contentieux électoral dans le contentieux de pleine juridiction..	242
2° Théorie en faveur du classement du contentieux électoral dans le contentieux de l'annulation....	243

Imprimerie REMONDIN
Rue de Brébisson. - FALAISE

—
1936

